

La equidad como asignatura pendiente de la previsión social contributiva.

Reflexiones desde Argentina, Paraguay y República Dominicana

Contributory Social Security Systems: Equity as a pendent task. Discussions through the cases of Argentina, Paraguay an Dominican Republic

María Sol T. Minoldo

Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet)

Claudina Zavattiero

Instituto de Investigaciones Geohistóricas (IIGHI), Conicet

Enrique Peláez

CIECS, Conicet

Jafmary Félix

Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)

75

Revista
Latino-
americana
de Población

Resumen

El presente trabajo aborda el estudio de la previsión social, evaluando la equidad que resulta del tipo de mecanismos de acceso y distribución sobre los que se estructura el sistema de seguridad social. Así, al partir de un abordaje basado en el enfoque de derechos ciudadanos y derechos humanos, reflexiona sobre las potencialidades de esquemas de acceso universalistas para consagrar el derecho a la protección en la vejez con inclusión y equidad, en contraposición a los modelos contributivos que predominan en la región. Se proponen indicadores que permiten analizar, a partir de encuestas de hogares, las brechas de equidad de los sistemas previsionales, por género y por nivel socioeconómico, en función de las diferentes calidades de protección que reciben los jubilados y pensionados, así como de la diferencial concentración de recursos públicos que resulta de combinar determinados niveles

Abstract

This paper studies the issues of social security as it evaluates equity resulting from the type of access and distribution mechanisms on which the social security system is structured. It reflects on the potential of universalist access to achieve the right to protection in old age with inclusion and equity, as opposed to the contributory models that dominate the region. It is considered a system based on civil rights and considering the human rights approach. Indicators are proposed from household surveys, to analyse, equity gaps of pension systems by gender and socioeconomic status, according to different qualities of protection for retirees and pensioners, as well as differential concentration of pension resources resulting from combining certain levels of coverage and pension benefits in each group. From the observation of three Latin American countries, Argentina, Paraguay and Dominican

de cobertura y de beneficios previsionales en cada grupo. A partir de la observación de tres países latinoamericanos —Argentina, Paraguay y República Dominicana— se arriba a detectar algunas de las principales limitaciones y potencialidades de los sistemas previsionales en la región.

Los resultados son concluyentes acerca de un fuerte patrón inequitativo en términos socioeconómicos y por género como resultado de la aplicación de mecanismos contributivos de acceso a la protección y criterios actuariales —o tasas de reemplazo de ingresos— para definir los montos de los beneficios previsionales, en tanto los mecanismos de acceso masivos y de distribución no contributivos evidencian su capacidad para alterar dicho patrón en favor de mayores niveles de equidad.

Palabras clave: Seguridad social. Vejez. Derechos sociales. Equidad

Republic some of the main constraints and potentials of pension systems in the region are detected.

The results are conclusive about a strong inequitable socioeconomic and gender pattern as a result of implementation of contributory access mechanisms to protection, and actuarial criteria – or income-replacement rates, to set amounts of pension benefits. Meanwhile, the mechanisms of universal access and distribution of non-contributory show their ability to alter this pattern in favour of greater equity.

Keywords: Social Security. Aging. Social rights. Equity

*Recibido: 12/3/2015
Aceptado: 22/6/2015*

Introducción

El proceso de envejecimiento de la población genera, en nuestros días, grandes transformaciones que exigen readecuar las instituciones económicas y sociales para atender demandas cada vez más crecientes. Sus efectos sobre el consumo, el ahorro, la flexibilidad de la mano de obra, la oferta de servicios de distinto tipo, las relaciones intergeneracionales, la equidad social y de género, en general, configuran desafíos a enfrentar para el desarrollo de las sociedades.

En este marco, el análisis de los sistemas de protección social de la vejez y la discusión sobre sus mecanismos de acceso cobran una especial relevancia como determinantes de las condiciones en las que se produce el envejecimiento. Cuestiones como la expansión del derecho a la protección en la vejez y, consecuentemente, de la cobertura previsional, así como la calidad y la equidad de dicha protección son, de este modo, ejes fundamentales para evaluar las limitaciones y potencialidades de los sistemas de seguridad social en la región, en relación con los derechos de la vejez.

En el mundo occidental predominan sistemas de transferencias de ingresos basados en el paradigma de la seguridad social, en los que el derecho a la protección de la vejez está mediado por la figura del trabajador en el mercado de trabajo formal. Así, tanto el financiamiento como los mecanismos de acceso suelen estructurarse en torno a la contribución/cotización, de modo que los verdaderos beneficiarios de la protección no son en primer lugar todos los adultos mayores, sino solo aquellos que realizaron contribuciones formales al sistema.

Como consecuencia de este diseño, y teniendo en cuenta la relevancia de la informalidad en los mercados laborales latinoamericanos, los sistemas de protección de acceso contributivo devienen sistemas excluyentes y segmentados, y perjudican a los más vulnerables socioeconómicamente, es decir, aquellos cuyas trayectorias laborales han estado marcadas por el desempleo y la informalidad. Por otra parte, los sistemas de acceso contributivo en la región tienen un fuerte sesgo de género, producto de la división sexual del trabajo, que asigna a muchas mujeres dedicación exclusiva o parcial a actividades no remuneradas, mal remuneradas (por lo general en mercados informales), o bien obstaculizan su inserción en el mercado laboral.

Frente a este patrón de los sistemas de protección, los enfoques de derechos humanos y de derechos ciudadanos se constituyen como un marco conceptual capaz de interpelar los paradigmas de previsión social predominantes, promoviendo un acceso universal y equitativo a los derechos de protección. Con dichos abordajes como punto de partida, el presente trabajo reflexiona en torno a las restricciones implícitas en modelos de acceso contributivo y, como contracara, a las potencialidades de esquemas de acceso universalistas, a partir de la observación de los casos de Argentina, Paraguay y República Dominicana. Mediante la observación de estos casos se busca reconocer la relevancia que tiene, en relación con la inclusión y la equidad, el tipo de mecanismos de acceso y distribución sobre los que se estructura el sistema de seguridad social.

Mientras Argentina representa un país en transición demográfica avanzada con un sistema previsional consolidado, Paraguay y República Dominicana se encuentran en la etapa de transición demográfica plena, con sistemas de previsión social más recientes e incipientes. En rigor, no constituyen casos comparables, por tratarse de países con sistemas de seguridad social en muy diferente estado de consolidación. Sin embargo, los tres constituyen un relevante aporte para presentar un primer panorama acerca de los

conflictos en torno a la equidad de los sistemas de previsión social de la región: mientras el ejemplo argentino permite comparar en un mismo caso diferentes modalidades de acceso y distribución para reconocer la relevancia de estas en las brechas de equidad de la previsión social, con Paraguay y Dominicana se propone extender a otros casos de la región, con sistemas más incipientes y precarios, un abordaje centrado no solo en los problemas de inclusión de tales sistemas, sino también de las grandes brechas de equidad con que comienzan a gestarse.

Marco conceptual:

de la protección del trabajador formal a la protección de la vejez

La previsión social se instituye como un derecho, *no de los adultos mayores en tanto sujetos de derecho*, sino de los trabajadores como potenciales ancianos. Al centrarse en la figura del trabajador formal como principal destinatario de la protección (cuando este llegue a la vejez), la protección social de la vejez resulta en un derecho cuyo acceso está mediado por el reconocimiento (o su falta) de ciertas labores como trabajo y, en segunda instancia, por el acceso al mercado de trabajo formal. De este modo, trabajadores no mercantiles y trabajadores informales son excluidos por definición de la protección social propia del paradigma contributivo.

La situación de las personas que realizan trabajos no mercantiles es con frecuencia soslayada en los análisis sobre desigualdades laborales centrados en formas mercantilizadas de trabajo. Los trabajadores no mercantiles son aquellos cuyo trabajo no está destinado a la obtención de un ingreso¹ (Neffa, 2003) y que por tanto producen fuera de la esfera de intercambio comercial. Sus actividades no constituyen «trabajo» en términos estadísticos o legales,² Sin embargo, las mismas tareas son consideradas trabajo (mercantil) cuando son realizadas por una persona que ofrece sus servicios en el mercado y es remunerada por realizarlos. El sector de trabajo no mercantil engloba las actividades orientadas a preservar el bienestar y la reproducción social de las personas, mayormente desempeñadas por las mujeres en la esfera privada. Así, la división sexual del trabajo perpetúa un sistema de género discriminatorio que, desestimando las labores domésticas y de cuidado, limita la posibilidad de las mujeres de acceder a la protección social. Este problema se agudiza aún más en zonas rurales.

Se las considera como trabajadoras secundarias cuya función es, en última instancia, complementar los ingresos del hogar o se las hace invisibles como trabajadoras familiares no remuneradas o como productoras para autoconsumo. Como no captan adecuadamente estas actividades, muchas veces consideradas trabajo doméstico, los instrumentos estadísticos tradicionales suelen subestimar la participación femenina en la población económicamente activa (PEA) (OIT, 2012: 52).

El diseño previsional de acceso contributivo supone, por tanto, un perjuicio en relación con la protección para las mujeres, cuya vejez, por otro lado, suele ser más larga (por tener una mayor expectativa de vida), por lo que quedan expuestas a largos períodos de vulnerabilidad económica y social. Aunque no implica necesariamente una falta total

- 1 Es decir que ni es remunerado ni se ocupa de la producción de valores destinados al intercambio mercantil.
- 2 Aunque la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ya ha comenzado a referirse como actividad económica al trabajo para el autoconsumo —como parte del trabajo invisibilizado—, los instrumentos estadísticos aun no lo consideran como tal (OIT, 2012: 52).

de trayectoria laboral mercantil, la dedicación a trabajos no reconocidos como tales puede afectar la continuidad y extensión de dicha trayectoria en el caso de las mujeres, cuya tasa de participación económica es mucho menor. Según la OIT (2012), en América Latina la brecha de participación económica entre hombres y mujeres era mayor a 20 puntos porcentuales en 2012 (con una tasa de participación de 49,8 % y 71,4 % de mujeres y hombres respectivamente). En ese año, la brecha era de más de 24 puntos en Argentina (mujeres 47,7 % y hombres 72 %), de casi 19 puntos en Paraguay (mujeres 53,7 % y hombres 72,4 %) y de 27 en República Dominicana (mujeres 38 % y hombres 65 %).

Por su parte, los trabajadores informales,³ si bien son trabajadores mercantiles (es decir que desarrollan sus actividades dentro del mercado de trabajo) se desempeñan en actividades no registradas estatalmente como tales, y quedan por tanto privados del reconocimiento legal de sus actividades laborales y, consecuentemente, de protección y acceso a derechos laborales. En el marco de sistemas contributivos, la informalidad laboral implica que no se realicen aportes a la seguridad social y que, por tanto, la actividad laboral no quede registrada en la trayectoria contributiva que habilita, eventualmente, el derecho a la previsión social. En este sentido, los mercados laborales de la región se han caracterizado por una significativa proporción de trabajadores no registrados, ya desde los tiempos en los que se consolidaron los rasgos básicos que caracterizan actualmente a los regímenes de protección social (Beccaria y Maurizio, 2014). Consecuentemente, «muchas personas que participaron en el mercado laboral durante sus edades activas no logran trabajar una cantidad de años suficientes en ocupaciones registradas como para ser elegibles para el beneficio jubilatorio una vez retirados» (Beccaria y Maurizio, 2014: 42). En 1950, el 30,6 % del empleo urbano era informal. En 1980, 1990 y 2000 la tasa de informalidad alcanzó el 28,9 %, 42,8 % y 46,4 % respectivamente (Tokman, 2004). Si bien en la primera década del siglo XXI se produjo una mejora en los mercados laborales de América Latina y el Caribe, estos continuaron registrando altos niveles de informalidad (Jürgen, 2014; Beccaria y Maurizio, 2014). La OIT (2012) estimaba que en 2011 los empleos informales absorbían el 47,7 % del total de los ocupados urbanos. En ese año, la informalidad agregada del empleo urbano era de 65,8 %, 50 % y 46,9 % en Paraguay, República Dominicana y Argentina respectivamente. También en el caso de la informalidad laboral se constata una brecha de género en perjuicio de las mujeres, que dificulta mayormente su acceso a la protección

3 Se utiliza aquí el concepto de trabajador informal como sinónimo de trabajador no registrado (o también no institucionalizado) o trabajador de la economía «sumergida/subterránea». «La OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos] define al empleo no registrado, como aquel que sin ser ilícito en sí mismo, no está declarado a las autoridades que deberían tomar conocimiento, se sustrae a la reglamentación o al pago de impuestos, o implica una reducción en las prestaciones de la seguridad social» (Neffa, 2003: 3). Realizar aportes al sistema de seguridad social es en algunos casos utilizado como indicador en sí mismo de la condición de formalidad del trabajo realizado, si bien es en realidad una consecuencia de ser un trabajador registrado. La precarización que supone la informalidad para la situación laboral el trabajador excede, asimismo, la falta de protección social, en la medida en que quedan sustraídas de toda regulación las condiciones de seguridad laboral, los niveles de remuneración, la duración de la jornada laboral así como garantías como el derecho de indemnización por despido sin causa. En otros casos, la informalidad laboral corresponde a actividades independientes (por cuenta propia) en las que, muchas veces, la falta de registro y de cumplimiento de obligaciones impositivas responde a los bajos niveles de rentabilidad de las mismas. Como consecuencia de dicha informalidad, gran parte de las actividades por cuenta propia quedan excluidas de los sistemas de protección social de acceso contributivo.

social. En 2005, mientras la tasa de informalidad laboral urbana de las mujeres ocupadas era de 51,4 %, la de los hombres era de 46,3 % (OIT, 2006: 36).

Los sistemas de protección apegados al derecho del trabajador antes que del anciano devienen, entonces, sistemas que reflejan la discriminación al trabajo no mercantil, así como de las condiciones precarizadas de inserción laboral de los trabajadores informales en el acceso mismo a la protección. Pero además, estos sistemas se caracterizan también por una lógica distributiva que establece fuertes inequidades en la calidad de protección entre aquellos que acceden a su cobertura. En ellos suele darse por sentado que debe haber una relación entre los beneficios previsionales y los ingresos laborales durante la vida activa, lo que se instrumenta mediante relaciones actuariales con las cotizaciones realizadas, o bien mediante la implementación de una tasa de sustitución de los ingresos salariales durante la vida activa en combinación con la consideración de los años de aporte realizados (esto es, de acuerdo a la extensión de la trayectoria laboral acreditada, o sea, formal). Este aspecto afecta la equidad de la protección al distribuir protecciones de calidad diferente y tiende a proporcionar mayores erogaciones entre los grupos que pudieron favorecerse por el acceso al mercado de trabajo formal en primer término y, dentro de éste, a las remuneraciones de mayor nivel.

[Los gastos del sistema de previsión social] parecen seguir un camino de apropiación semejante al de generación de la riqueza en las economías de los países latinoamericanos, que heredan y mantienen desigualdades profundas: los más adinerados en la sociedad se apropian de la mayor parte de los recursos. Al ser de base contributiva, los sistemas de previsión social terminan por reproducir las desigualdades en la distribución de ingresos previamente existentes en la sociedad (Molina, 2006: 297).

En términos de equidad, en estos países, se presenta con bastante fuerza la paradoja de la protección, en el sentido de que los grupos menos vulnerables son los que acceden a más y mejor protección (Bertranou, 2006 en CEPAL y ONU, 2007: 19).

De este modo, las brechas de calidad de la protección también reflejan la discriminación de los diferentes tipos de inserción en el trabajo: a veces el desempleo o la informalidad laboral, así como los períodos de inactividad laboral en el caso de muchas mujeres, afectan parcialmente la trayectoria laboral de modo que, aun cuando permitan el acceso a la protección, supondrán un perjuicio sobre el nivel del beneficio recibido durante la vejez. Además, mediante el criterio de beneficios definidos en relación con los ingresos laborales, la seguridad social emula las inequidades del mercado laboral en lo que respecta a brechas salariales. En ese sentido, nuevamente cobra relevancia la segmentación por género, ya que la calidad de la protección social de las mujeres refleja el menor nivel de sus remuneraciones en el mercado de trabajo, producto a veces de la segmentación ocupacional de género, que las confina a ellas a los trabajos menos rentados, o por las brechas salariales entre hombres y mujeres que alcanzan aproximadamente el 40 % en la región (Abramovich y Pautassi, 2009: 311).

Como contrapartida a esta realidad, reproducida durante décadas en Latinoamérica y en casi todo el mundo occidental, los enfoques de derechos y de derechos ciudadanos proporcionan un respaldo conceptual para pensar la protección social de la vejez fuera del paradigma de la contribución, aportando elementos para concebir el fundamento del derecho a la protección de la vejez de manera autónoma a la inserción de los ciudadanos en el mercado de trabajo.

El enfoque de derechos puede ser identificado a partir de una serie de debates y análisis latinoamericanos en torno a la protección social.⁴ Un aspecto central de este enfoque es el fundamento de la protección social desde la perspectiva de la titularidad de los derechos antes que de la regalía.

No es, pues, solo cuestión de prestaciones que las personas reciben del Estado en su calidad de vulnerables o pobres, sino de derechos que se ejercen en calidad de ciudadanos. Esta diferencia, marca toda una diferencia. Porque el sentido de pertenencia a la sociedad se juega sobre todo en esta condición de ser «un igual» en cuanto a derechos, por el hecho de hacer parte de la misma sociedad (Hopenhayn, 2007: 44).

El enfoque de derechos se encuentra íntimamente ligado al de «protección como garantía ciudadana», que promueve el acceso a mínimos de protección como un derecho de pertenencia a la comunidad. Si bien la ciudadanía se asocia generalmente con los derechos civiles, se trata de un concepto mucho más profundo, ligado a un amplio conjunto de derechos reconocidos en igualdad a todos los miembros de la comunidad por el simple hecho de pertenecer a ella. El abordaje de garantías ciudadanas implica abrir un debate en torno a la vinculación históricamente indisoluble entre derechos sociales y la inserción laboral en el mercado de trabajo formal, especialmente por las restricciones efectivas que se constatan en el acceso a la protección mediado por la inserción laboral. En este sentido, supone promover la desmercantilización de los derechos sociales, con el fin de garantizar los derechos con independencia de la participación en el mercado.

Los mercados laborales de la región no han logrado transformarse en la puerta de entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social. Por ese motivo, ni a corto ni a mediano plazo podrán constituir el mecanismo exclusivo para proteger al grueso de la población frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, la salud y el envejecimiento, entre otros (CEPAL y ONU, 2010: 191).

Otra corriente consistente con el enfoque de derechos y de garantía ciudadana es la del universalismo básico: «Pensar la protección social desde un enfoque de derechos implica comprenderla desde un prisma universal, orientada a la inclusión de toda la ciudadanía y disponible para todo aquel que la requiere» (Robles, 2009: 21). De este modo, se torna fundamental la cuestión del acceso a la protección y, consecuentemente, de la cobertura, promoviéndose que esta «sea universal y que alcance a categorías de población definidas a partir de atributos que todas las personas cumplan» (Molina, 2006: 40). Sin embargo, el universalismo básico no se limita a la cuestión de la cobertura, sino que considera fundamental que la protección universalizada sea *suficiente* (en contraposición a *mínima*) y de calidad homogénea (Molina, 2006: 198). Por esta razón, el universalismo básico no puede ser identificado con la propuesta de «mínimos sociales».

Esta propuesta trae también aparejado un quiebre semántico con referencia a los mínimos sociales. La referencia a los mínimos sociales del siglo pasado determinó una cierta cultura residualista. Estos mínimos no fueron ni son identificados con patrones básicos de inclusión, pero sí lo son con respecto a la supervivencia biológica o a los llamados mínimos vitales. Una sociedad compleja exige mínimos sociales y de convivialidad (Molina, 2006: 66).

Un aspecto del enfoque de derechos, como del de derechos ciudadanos o el del universalismo básico, es la relevancia que en ellos tiene el principio de equidad, que supone tratar de manera diferente a quienes son diferentes, con especial interés en compensar las desventajas de los grupos más vulnerables o susceptibles de discriminación:

María Sol T.
Minoldo

Claudina
Zavattiero

Enrique
Peláez

Jafmary Félix

4 Véanse Cecchini y Martínez, 2011; Abramovich, 2006; Huenchuan y Morlachetti, 2006; Robles, 2009.

La sociedad no ofreció oportunidades adecuadas a un amplio contingente de la población en etapas tempranas de su vida [...]. De allí la necesidad de contar con políticas que compensen la desigualdad de trayectorias y no solo de oportunidades (CEPAL, 2000: 49).

El concepto de equidad está en la base de los modelos universales y debe reflejarse en el diseño de las políticas sociales —bajo un imaginario universalista—, de manera que se reconozcan las desigualdades iniciales de los beneficiarios y, para subsanarse, deben entregarse ofertas diferenciadas a fin de asegurar igualdad en resultados (o si se prefiere de oportunidades) (Molina, 1998: 20).

En el caso de los sistemas de previsión social, el reconocimiento de las diferencias tiene que ver con comprender las múltiples trayectorias que devienen en exclusión dentro de los sistemas contributivos, vinculadas a cuestiones de tipo adscriptivos (como el género), a una participación menos ventajosa en el mercado de trabajo (con dificultades para mantener un empleo estable o bien acceder a trabajos formales), o bien a la dedicación a trabajos independientes de escasa rentabilidad que no proporcionaron suficiente margen para realizar contribuciones.

A la luz de los aportes del enfoque de derechos, del abordaje de garantías ciudadanas, del universalismo básico y de las implicancias del concepto de equidad como puede ser entendido en estas aproximaciones, es posible pensar los principios que han de orientar una previsión social así concebida y, como contrapartida, aquellos que resultan inconsistentes con este abordaje. En este sentido, el acceso *contributivo* a la cobertura previsional (es decir, condicionado al cumplimiento de una determinada historia de contribuciones laborales) se vincula con un fundamento del derecho restringido a la esfera de los derechos laborales (es decir, del empleo mercantil y formal), que resulta incompatible con el derecho a la protección social en la vejez como consecuencia de un derecho humano o ciudadano de todo anciano. Por otra parte, el principio de prestaciones estratificadas a partir del criterio de sustitución de ingresos se contrapone en sus consecuencias con el principio de equidad. En contraste, el enfoque de derechos y el de garantías ciudadanas conllevan el reconocimiento de la importancia de una cobertura universal desmercantilizada de la protección así como de prestaciones de calidad homogénea, caracterizadas por un patrón distributivo orientado por el principio de equidad. Esto último significa que la única diferenciación admisible en la calidad de las prestaciones (es decir, en los montos de los beneficios), será aquella orientada a compensar desventajas de grupos vulnerables o a atender necesidades particulares, y nunca una estratificación que se proponga preservar el nivel de vida de acuerdo a niveles de ingreso diferenciales.

Los mecanismos de acceso a la protección y de definición del monto de los haberes previsionales en Argentina, Paraguay y República Dominicana

Como se dijo, el presente trabajo se ocupa de analizar los sistemas previsionales de tres países de la región: Argentina, Paraguay y República Dominicana. Paraguay y República Dominicana enfrentarán un envejecimiento poblacional mucho más acelerado que el argentino, lo que, al no contar estos dos países con sistemas previsionales consolidados y equitativos, redundará en grandes carencias para la creciente población adulta mayor en los años venideros. En cambio, el caso argentino ha transitado en la última década un camino particularmente relevante en relación con el abordaje propuesto en este estudio, que permite observar en ese período el impacto que tienen, sobre la equidad

y universalización de la protección, los mecanismos de inclusión masiva así como la reducción de la diferenciación de las prestaciones previsionales. Así, el caso argentino constituye un parámetro de comparación doblemente útil, ya que aporta el panorama de un sistema consolidado puramente contributivo y luego de un sistema consolidado inclusivo, y deja en evidencia las limitaciones que tienen que ver con el diseño del sistema antes que con su nivel de consolidación.

En los tres países existen sistemas de seguridad social obligatorios con diferentes niveles de desarrollo.⁵ Mientras en Argentina y Paraguay estos sistemas se institucionalizaron a mediados del siglo xx (OIT, 2003), en República Dominicana el sistema de seguridad social fue instaurado por ley en el año 2001 y aplicado en 2007 (Attali *et al.*, 2010). Antes de ello, solo los trabajadores públicos eran protegidos por el sistema.⁶

En 2010, el gasto público en pensiones fue equivalente al 6,4 % del producto interno bruto (PIB) en Argentina, 2,8 % en Paraguay (BID, OCDE y BM, 2015) y 0,48 % en Dominicana.⁷

Respecto de las *condiciones de acceso* contributivo, para acceder a una prestación jubilatoria, además de cumplir con la edad requerida a hombres y mujeres respectivamente, es necesario contar con un historial de aportes contributivos mínimo: 30 años en Argentina y en República Dominicana y 25 en Paraguay (BID, OCDE y BM, 2015).

Aunque en todos ellos existen algunos *mecanismos no contributivos de acceso*, su significación es limitada, ya sea en términos de cobertura o por el bajo monto de sus prestaciones. En Argentina existen el programa de Pensiones no Contributivas, que otorga pensiones asistenciales (por edad avanzada, para mayores de 70 años sin ingresos ni familiares con solvencia o por invalidez) y beneficios graciables otorgados por el Congreso. El monto de estos beneficios es considerablemente inferior a las prestaciones contributivas (en 1999 correspondía a menos de la mitad de la jubilación media contributiva) y su significación en términos de cobertura es limitada (en el año 2000 alcanzaba a cerca de 200 mil adultos mayores, es decir cerca de un 5,5 % de la población mayor) (Bertranou *et al.*, 2002). Por su parte, Paraguay aprobó en 2009 la Ley n.º 3728/09 de acceso no contributivo, implementada desde 2010 y destinada a adultos mayores de 65 años de edad en situación de pobreza que no reciben otras pensiones, jubilaciones o ingresos monetarios (República del Paraguay, Congreso de la República, 2009). La pensión para el adulto mayor pobre ha tenido un impacto relevante en términos de cobertura y ha alcanzado a un porcentaje de adultos mayores similar al cubierto por el sistema previsional: en 2013 solo el 12,4 % de los adultos mayores paraguayos accedía a una jubilación o pensión, mientras otro 11 % de los

5 En Argentina el principal sistema es el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino) y existen además cajas provinciales de empleados públicos y algunos regímenes especiales como el de las Fuerzas Armadas. En Paraguay, el Instituto de Previsión Social (IPS) asegura los empleados del sector privado y existen también otras 8 cajas, de las cuales la más importante es la Caja Fiscal. En República Dominicana, hasta 2007 la seguridad social se regía por la Ley n.º 379-81 sobre Jubilaciones y Pensiones del Estado Dominicano para los Funcionarios y Empleados Públicos, y desde dicho año se creó un sistema que incluye a los trabajadores del sector privado.

6 El análisis aquí presentado refleja el sistema previo al instaurado en el año 2001 y aplicado en 2007.

7 Cálculo propio a partir del gasto en pensiones y jubilaciones del año 2010 publicado por Ministerio de Hacienda (2015), y el PIB de 2010 a precios corrientes publicado por el Banco Central de la República Dominicana (2015). En el caso de Dominicana no se utilizaron los datos del informe del BID, la OCDE y el BM (2015) porque no pudieron ser validados con cálculos propios. De hecho, el informe señala que el gasto previsional es de 4,6% del PIB en 2010, contrastando de manera significativa con los resultados obtenidos por medio del cálculo propio.

adultos mayores era beneficiado por una pensión para adulto mayor pobre.⁸ Sin embargo, los efectos inclusivos o equitativos de la pensión por pobreza resultan restringidos por la escasa significación del monto del beneficio, que constituye la cuarta parte del salario mínimo legal vigente (República del Paraguay, Congreso de la República, 2009).⁹ En tanto, en el caso de República Dominicana existe una pensión no contributiva de asistencia social equivalente al 60 % del salario mínimo del sector público (BID, OCDE y BM, 2015), pero aún no se ha implementado (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, 2011: 11).

El *financiamiento* del sistema previsional público es tripartito en los tres países. Es decir que se solventa con las cotizaciones de trabajadores y empleadores y con el aporte del Estado (ya sea con una parte de rentas generales o con tributos específicos). En el caso de los trabajadores en relación de dependencia, trabajadores y empleadores aportan respectivamente un 17 % y 23 % del salario en Argentina para financiar la seguridad social, y de allí se destina 11 y 10,17 puntos de cada aporte respectivo a la previsión social (BID, OCDE y BM, 2015). En Paraguay se destinan al fondo de pensiones 12,5 puntos del aporte total de 23 %, que corresponde al 9 % y al 14 % para trabajadores y empleadores respectivamente (Alaimo y Tapia, 2014). En Dominicana, desde el 2007, los empleados y empleadores contribuyen con el 2,87 % y el 7,10 % de los salarios brutos respectivamente, mientras que un 10 % adicional de aporte se destina a los seguros de salud (BID, OCDE y BM, 2015). En tanto, los autónomos deben aportar un 27 % en Argentina (AFIP, 2015) y un 13 % en Paraguay,¹⁰ mientras que en República Dominicana aún no se ha implementado el sistema previsional que los incorpora.¹¹

El sistema público contributivo de seguridad social funciona como sistema de reparto en Argentina y Paraguay, lo que significa que el *monto de las pensiones* es definido y guarda relación con los salarios percibidos durante la vida activa. En Paraguay, el monto de la pensión es igual al 100 % del promedio de los salarios de los últimos 36 meses anteriores al último aporte (OIT, 2003: 28), en tanto que el mínimo mensual de la pensión de vejez es de 33 % del salario mínimo legal mensual (BID, OCDE y BM, 2015), y la jubilación media corresponde al 133 % del salario medio (de la economía formal e informal).¹² En Argentina, el haber jubilatorio se determina en función del promedio salarial de los últimos 10 años de actividad, y el porcentaje de éste que corresponde al haber es proporcional a la cantidad de años de aportes. La jubilación mínima correspondía al 68,5 % del salario mínimo vital y móvil en diciembre de 2014, mientras que la jubilación media correspondía al 56,4 %

8 Cálculo propio a partir de STP-DGEEC, 2014.

9 Los ingresos provenientes de esta pensión no están incluidos en el presente análisis puesto que se registraron recién a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2013.

10 En 2013 se aprobó la Ley n.º 4933/13 que autoriza la incorporación voluntaria de trabajadores independientes, empleadores, amas de casa y trabajadores domésticos al Fondo de Jubilaciones y Pensiones de Instituto de Previsión Social (IPS), aportando como mínimo el 13% del salario mínimo legal (Aranda, 2014).

11 El *Reporte de resoluciones del CNSS según el tema: Régimen Contributivo-Subsidiado* del Consejo Nacional de Seguridad social expone la puesta en marcha de un estudio para la Propuesta del Plan Piloto del Régimen Contributivo Subsidiado. Sin embargo, no se presenta ninguna otra acción encaminada hacia este fin.

12 Promedio 2013 del monto de jubilación en personas que declaran este ingreso dividido por el promedio de ingresos por ocupación principal de la población ocupada, calculado a partir de datos de STP-DGEEC, 2014.

del salario medio (de la economía formal).¹³ En Dominicana, el sistema para empleados públicos vigente hasta 2007 era de beneficios definidos, pero con el nuevo sistema el resto de la población es asegurada en un esquema basado en capitalización individual, de modo que el monto de las pensiones se deduce de un cálculo actuarial de las contribuciones, aunque se garantiza una pensión mínima (BID, OCDE y BM, 2015). En Argentina, en cambio, el sistema de capitalización individual —que se había implementado en virtud de la ley aprobada en 1994— fue completamente desmantelado en 2008 (Bossio, 2014). En Paraguay, por su parte, el esquema de capitalización existe pero de manera minoritaria, con tres cajas de afiliación voluntaria que funcionan según la modalidad de capitalización individual (BID, OCDE y BM, 2015).¹⁴

Los tres países muestran tasas de cobertura activa incompleta por la informalidad estructural de sus mercados de trabajo, aunque el alcance del problema tiene diferentes niveles de gravedad. Mientras que en Argentina, un 66 % de los ocupados (en relación de dependencia) tenía cobertura previsional en 2010 (OIT, 2011), en Paraguay solo el 21,5 % de la fuerza de trabajo estaba cubierta en 2013 por un seguro jubilatorio.¹⁵ Por su parte, en República Dominicana solo el 35,9 % de la población ocupada en 2014 tenía cobertura previsional.¹⁶

Dado que estas tasas de cobertura se calculan solo sobre la población ocupada, los problemas de cobertura para la cohorte completa que llegara eventualmente a la vejez serían aún más graves si se tiene en cuenta la exclusión de trabajadores no mercantiles o de desocupados. Así, por ejemplo, si se calcula en Argentina la cobertura de la población en edad activa más allá de su condición laboral,¹⁷ esta tasa apenas alcanza un 43 % en 2010 (OIT, 2011), en contraposición al 66 % de cobertura de ocupados asalariados. Estas bajas tasas de cobertura permiten prever graves déficits de protección futura, para cuando las actuales cohortes en edad activa alcancen la vejez, en la medida que el acceso a la protección continúe basado en mecanismos contributivos.

En cuanto a la cobertura pasiva, en Argentina el 81,6 % de los adultos mayores en edad jubilatoria tenía cobertura previsional en 2013 (Calabria y Rottenschweiler, 2015). En Paraguay, en cambio, la cobertura apenas alcanzaba al 9,2 % de los adultos mayores en ese año,¹⁸ mientras que en República Dominicana solo el 18,3 % de la población mayor de 60 años estaba cubierto por un seguro jubilatorio,¹⁹ lo que representaba un gran déficit en materia de protección social para las personas que pertenecen a este sector etario.

Dado que Argentina tiene el sistema previsional más consolidado de los tres casos analizados, y las tasas de informalidad laboral más bajas, es esperable que sus niveles de

María Sol T.
Minoldo

Claudina
Zavattiero

Enrique
Peláez

Jafmary Félix

13 Cálculo propio a partir de datos de ANSES, 2015; MTESS, 2015a y 2015b.

14 La Caja de Cooperativistas, la Caja Notarial y la Caja Médica (BID, OCDE y BM, 2015).

15 Cálculo propio a partir de datos de STP-DGEEC, 2014, obtenido dividiendo el número de personas que declaran aportar a alguna caja de jubilación, en ocupación principal o secundaria, sobre la PEA ocupada.

16 Cálculo propio, surgido de la división del número de cotizantes en el seguro de vejez, discapacidad y sobrevivencia, entre la población ocupada a partir de datos de Superintendencia de Pensiones, 2015 y Banco Central de la República Dominicana, 2015.

17 Se dejan a un lado estudiantes, jubilados y discapacitados.

18 Cálculo propio a partir de datos de STP-DGEEC, 2014, obtenido mediante la división del número de personas que declaran ingresos por jubilación sobre el de personas en edad jubilatoria (60 años y más).

19 Cálculo propio que surge de la división de la población de 60 años y más receptora de algún tipo de pensión sobre el número de personas de 60 años y más, a partir de datos del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2014 y de la Oficina Nacional de Estadísticas, 2015.

cobertura de la población pasiva sean los más altos. Sin embargo, la cobertura pasiva del sistema previsional argentino es notablemente alta, también en relación con los niveles de cobertura de la población en edad activa (o incluso de la población ocupada). Estos niveles de cobertura no se explican por altos niveles de empleo formal en la trayectoria laboral de las actuales cohortes de adultos mayores ni por las características estructurales del sistema previsional Argentino, sino en gran medida por el impacto que ha tenido en los últimos años la implementación de mecanismos de acceso a la protección distanciados de las condiciones contributivas propias del sistema. En Argentina, la cobertura en 1996 era de alrededor del 70 % y había evolucionado en constante descenso, estancándose en torno al 61 % entre 2002 y 2004 (Calabria y Rottenschweiler, 2015). Sin embargo, la implementación desde 2004 de un conjunto de medidas conocidas como «plan de inclusión previsional», provocaron un notable incremento de la cobertura a partir de 2006 al elevar la cobertura de 65 % a 83 % en solo dos años (Calabria y Rottenschweiler, 2015). El plan de inclusión previsional consistió en la aplicación de planes de «moratorias previsionales» que permitieron acceder al sistema previsional a millones de adultos mayores que no contaban con un historial de aportes completo, e incluso que nunca habían realizado aportes en absoluto.²⁰ Además del incremento general de la cobertura, estas medidas tuvieron un impacto significativo en la reducción de la brecha de género en el acceso a la protección y especialmente en el incremento los niveles de cobertura de los sectores de menores ingresos de la población (Calabria y Rottenschweiler, 2015). Con la implementación de las moratorias, aunque se mantenía formalmente la centralidad de la contribución como condición de acceso, en los hechos desaparecía la restricción de acceso, y se habilitaba con ello una cobertura tanto a personas afectadas por el desempleo y la informalidad en la vida activa como a quienes, fuera de manera intermitente o permanente, habían trabajado fuera del mercado de trabajo mercantil (como, por ejemplo, las amas de casa). Sin embargo, a pesar de la cuasi universalidad de acceso a la protección que se produjo de facto, el sistema no fue reformado de manera estructural, dejando en la incertidumbre la situación de las próximas cohortes de adultos mayores. En este sentido, Grushka (2014) calcula una vertiginosa caída de la cobertura previsional futura (del 90 al 50 % entre 2010 y 2035), asumiendo que los mecanismos de inclusión no contributivos no vuelvan a ser implementados.

20 En 2004 se sancionó la Ley n° 25.994 de jubilación anticipada, que implementaba además una moratoria previsional, luego conocida como plan de inclusión previsional. En el artículo 2 de la ley se establecía la prestación jubilatoria anticipada, que permitía una jubilación anticipada a quienes les faltaran hasta 5 años para alcanzar la edad jubilatoria y tuvieran completos los años de aporte reglamentarios. Pero la medida de mayor impacto en relación con la cobertura era la moratoria previsional prevista en el artículo 6.º de la ley. Con el único requisito de cumplir con la edad jubilatoria al 31 de diciembre de 2004 (60 años para la mujer y 65 años para el varón) era posible acceder a una prestación jubilatoria de la cual se descontarían los aportes adeudados, con un tope de hasta 60 cuotas (Alonso y Di Costa, 2012). Por su parte, el Decreto 1454/05 del año 2005 permitía a los trabajadores autónomos acreditar años de servicios anteriores a 1993 mediante una declaración jurada. Una vez homologados, se reconocía la existencia de una deuda que podía ser cancelada por medio de la moratoria desde que se cumplía la edad jubilatoria reglamentaria (Alonso y Di Costa, 2012). En este caso, la fecha tope para acreditar años (1993) era la que excluía progresivamente del beneficio a generaciones posteriores, cuyos años de actividad laboral irían quedando fuera del período considerado. Así, por ejemplo, una mujer nacida en 1950 y que cumplía 60 años en 2010, tendría en 1993 solo 43 años, de modo que no podría acreditar los 30 años completos de servicio.

Además de las medidas que impactaron sobre la cobertura, en la última década se produjo en Argentina una significativa modificación de la pauta distributiva al interior del sistema previsional. A partir de 2003 y hasta 2006 se efectuaron aumentos de los haberes que beneficiaron solo a los haberes mínimos (OISS, 2012), mientras el resto de las prestaciones perdía valor real frente al proceso inflacionario en marcha.²¹ A su vez, dado que estos aumentos superaron los niveles de inflación, entre 2003 y 2010 se produjo un incremento del 62 % en el valor de la jubilación mínima (Danani y Beccaria, 2011). Como resultado, gran parte de las prestaciones jubilatorias se homogeneizaron en torno al haber mínimo, que a su vez había incrementado su calidad considerablemente. Este hecho, sumado a la masiva incorporación de nuevos afiliados en torno a la jubilación mínima —que accedían en virtud del plan de inclusión previsional—, implicó que el 72,5 % de los beneficios del sistema previsional público se situara en el tramo correspondiente al monto mínimo en diciembre de 2009 (OISS, 2012).

Tanto la aplicación de mecanismos de acceso no contributivos como la distorsión de la pauta distributiva típica de sistemas contributivos hacen de Argentina un caso clave para observar el potencial impacto que tiene sobre la equidad de la protección previsional la implementación de mecanismos de acceso y distribución distanciados del paradigma contributivo, tendientes a la universalización y homogeneización de la calidad de protección. Con el objetivo de contrastar tales potencialidades con las limitaciones que el diseño contributivo supone para la equidad, se propone a continuación un ejercicio de observación empírica por medio de indicadores especialmente contruidos para observar el desempeño de la seguridad social en términos de equidad.

Análisis empírico: equidad de la previsión social en Argentina, Paraguay y República Dominicana

Los objetivos sociales de un sistema de protección social concebido a partir del enfoque de derechos podrían resumirse en alcanzar capacidad de proteger a toda la población adulta mayor (universalidad), proporcionar una protección de calidad y, además, hacerlo en función del principio de equidad. Con esto presente, este trabajo se propone analizar las implicancias que para estos objetivos tienen la utilización de mecanismos contributivos o no contributivos de acceso a la protección social, así como mecanismos distributivos típicos del paradigma contributivo —en los que los beneficios previsionales guardan algún tipo de relación, ya sea actuarial o de reemplazo, con los ingresos laborales durante la vida activa—, o, por el contrario, mecanismos distributivos menos apegados a los niveles de ingresos laborales. Mediante esta observación se espera poder exponer las potencialidades que la implementación de mecanismos de acceso y distribución no contributivos tiene en relación con el objetivo de universalidad y equidad de la protección social de la vejez.

El presente trabajo pretende hacer un aporte que vaya más allá de los numerosos estudios disponibles sobre cobertura, es decir, centrados en los problemas de acceso a la protección en la vejez, y que profundice en la observación de la equidad que algunos antecedentes exponen, como primera aproximación, a través de indicadores como Gini o

21 La actualización de los haberes se reguló finalmente por ley en un porcentaje idéntico para todos los tramos de haberes, que se determina dos veces al año de manera continua, para cumplir con el objetivo de la movilidad de los haberes previsionales. La ley de movilidad previsional fue sancionada en 2007 y aplicada a partir de 2008.

la brecha entre las prestaciones de deciles extremos. Para ello propone la observación de dos indicadores de equidad de la previsión social: *Calidad diferencial de las prestaciones* y *Concentración del gasto previsional*. Ambos indicadores serán observados en función de las variables *género* y *nivel socioeconómico*, dos dimensiones fundamentales sobre las que impactan las consecuencias restrictivas e inequitativas aquí señaladas a los sistemas centrados en el trabajador formal, en que el trabajo femenino, el trabajo informal y los bajos ingresos laborales resultan perjudicados en términos de calidad de protección.

Indicadores

El indicador *Calidad diferencial de las prestaciones* refiere a la capacidad de los haberes previsionales para satisfacer necesidades, es decir, su capacidad de consumo. Este indicador permite reconocer las inequidades que pueden derivar de la estratificación de los haberes previsionales según alguna relación con los ingresos laborales de la vida activa, en contraste con una situación de equidad «ideal» hipotética en la cual son anuladas las ventajas y desventajas de inicio, proporcionando a todos los adultos mayores una protección de calidad homogénea. Se calcula como la proporción que el haber medio de cada grupo de la variable (es decir de cada género²² o de cada nivel socioeconómico) representa de un ingreso de referencia equivalente a una determinada canasta básica de consumo.

El indicador *Concentración del gasto previsional* refleja el impacto conjunto de las inequidades en la calidad de las prestaciones y las inequidades de cobertura. La concentración del gasto previsional puede observarse a partir de la comparación de los montos desembolsados en cada estrato por cada adulto mayor. Se calcula un ingreso medio por adulto mayor en cada grupo, es decir, la razón del gasto previsional por estrato sobre la cantidad de individuos que en ese estrato tienen edad de jubilarse. Luego, este ingreso medio de cada grupo es relacionado con un ingreso de referencia: el gasto previsional medio por anciano (es decir, el total de jubilaciones dividido por el total de ancianos en la sociedad), lo que permite reconocer en qué grupos se concentra una mayor parte del gasto previsional por el efecto conjunto de niveles de cobertura diferenciales e inequidades en la calidad de las prestaciones de los beneficiarios, que generan brechas de equidad entre ambos grupos. Así, será posible establecer si cobertura y calidad de protección se contrarrestan o por el contrario se potencian, agudizando los problemas de equidad entre adultos mayores de diferentes grupos.

22 El presente documento utilizará el término «género» (por identidad de género) para referirse a la característica presentada como «sexo» en los datos estadísticos.

Si bien la información estadística es generalmente desagregada por «sexo», aludiendo a una característica individual de los sujetos encuestados, y el término «género» se emplea para aludir a la dimensión relacional en la que las diferencias sexuales asumen determinadas significaciones, este documento considera que el uso del término «sexo» tiene connotaciones que alimentan la perspectiva reduccionista que identifica las identidades sexuales y de género con determinaciones biológicas.

Lamas (2000) señala que la definición taxonómica o anatómica de las diferencias sexuales no da cuenta de la complejidad de procesos subjetivos individuales en la constitución de la identidad sexual, y culturales en la de la identidad de género.

Por ello, teniendo en cuenta que la identidad sexual resulta de un proceso no reducible a la genitalidad y a la biología de las personas, y que es siempre autopercebida por los sujetos como una identidad de género, se asume que los datos denominados «sexo» en las encuestas corresponden siempre a una identidad de género, en la medida en que se construyen a partir de la respuesta que las personas dan, según se identifiquen como mujer o varón (o eventualmente otra categoría que se incorpore).

Potencialidades y limitaciones de los indicadores propuestos

Para observar empíricamente la estratificación de la previsión social argentina, existen antecedentes que emplean indicadores como el coeficiente de Gini. Con esta metodología algunos estudios comparan la desigualdad entre los ingresos jubilatorios de los adultos mayores (Observatorio de Seguridad Social, 2011), o bien entre adultos mayores, comparándola con la desigualdad general de la sociedad (Danani y Beccaria, 2011). Otros estudios determinan, para analizar la desigualdad de la protección previsional, la concentración de beneficiarios en el beneficio mínimo (OIT, 2011) u observan la brecha entre la prestación mínima y la prestación promedio del sistema (Bertranou *et al.*, 2012). Si bien todas esas metodologías proporcionan un aporte significativo a la evaluación de la equidad de la seguridad social, no permiten reconocer si la desigualdad se asocia a otras variables, como los estratos de ingreso²³ o el género. Dicha asociación, que sí se desarrolla generalmente en los análisis de acceso a la protección estableciendo variables relevantes en la segmentación de la cobertura, permitiría caracterizar y comprender los mecanismos de inequidad distributiva al interior del sistema. En este sentido, existen estudios que relacionan la desigualdad con la condición socioeconómica de los adultos mayores involucrados al observar la brecha entre las prestaciones previsionales de estratos de ingreso extremos en la sociedad (Rofman *et al.*, 2010; Observatorio Social, 2011). Para continuar en ese camino sería importante desarrollar indicadores que permitan observar las inequidades en función de las diversas calidades de protección que suponen, incorporando así el abordaje de Danani y Beccaria (2011), quienes analizan la calidad de la protección ponderando los ingresos jubilatorios en relación con ingresos de referencia, que implican diferentes capacidades de satisfacción de necesidades. Consecuentemente, el primer indicador aquí propuesto permite integrar la observación de la incidencia que tienen sobre la inequidad distributiva variables relevantes en la segmentación de la seguridad social, a la vez que tales desigualdades son interpretadas en función de la calidad de protección que representan. Por su parte, el segundo indicador permite observar el impacto conjunto sobre la equidad de, por un lado, la segmentación del sistema en el acceso a la protección —una dimensión mucho más estudiada de la inequidad de la previsión social—, y, por otro, la segmentación distributiva de diferentes calidades de protección entre los beneficiarios. De ese modo se integra en un mismo indicador la observación de las dos dimensiones clave para el análisis de la equidad de la previsión social, reconociendo la incidencia total de la segmentación por género y por nivel socioeconómico en los sistemas de previsión social.

Si bien la metodología aquí propuesta permite profundizar en la caracterización de los problemas de equidad de la previsión social, su utilidad para establecer la relevancia de ciertos mecanismos de acceso y distribución en los mayores o menores niveles de equidad encontrados depende en gran parte de la relación que pueda establecerse entre los resultados y sus contextos. Es que además del impacto de cambios en los mecanismos de acceso y distribución de la seguridad social, es esperable que los resultados puedan variar en función

23 Aunque el coeficiente Gini sí observa los estratos de ingresos, en él los deciles se construyen en función de los ingresos observados —ya sean ingresos jubilatorios o ingresos en general de los adultos mayores— y no permite reconocer el impacto de la desigualdad registrada sobre la estructura distributiva previa. De este modo, el indicador no es útil para reconocer una distribución desigual que potencia las desigualdades previas de una que las contrarresta (si se imagina, por ejemplo, un sistema jubilatorio hipotético que entregara pensiones más altas a los adultos mayores de los estratos más pobres y más escuetas a los de deciles altos).

de la evolución del mercado laboral, teniendo en cuenta que los mecanismos contributivos responden a la evolución de la desigualdad salarial, la informalidad y la exclusión de este. Por ello, en contextos de mejora de los indicadores laborales —como una reducción de la informalidad laboral, del desempleo y de las brechas salariales— sería esperable que tales transformaciones impactaran en un incremento de los niveles de equidad de la previsión social cuando las cohortes de trabajadores afectados alcanzaran la edad jubilatoria. Así, en contextos en los que las cohortes analizadas hubiesen sido en simultáneo beneficiadas por mejoras en la inclusión y equidad del mercado laboral y también por la implementación de mecanismos no contributivos de acceso, resultaría complejo atribuir la relevancia causal de cada factor a los cambios que se registraran en la equidad de la previsión social. De todos modos, los casos aquí analizados permiten atribuir con bastante claridad los factores causales de los resultados obtenidos, debido a los contextos específicos de cada uno. Así, en el caso de Paraguay, dado que no se comparan períodos con diferentes mecanismos de acceso y distribución en la previsión social, todo cambio en los indicadores de equidad reflejará principalmente el impacto de la evolución de los indicadores laborales. En el caso de República Dominicana, la observación puntual corresponde a un período con vigencia de mecanismos puramente contributivos, reflejando también en este caso la interacción de mecanismos contributivos de acceso y distribución de la protección con las características del mercado de trabajo formal. Por su parte, en el caso de Argentina se comparan dos períodos cuya diferencia principal corresponde a las modificaciones de los mecanismos de acceso y distribución de la previsión social y no tanto a eventuales mejoras del mercado de trabajo, cuyos recientes cambios favorables poscrisis 2001 no han podido tener un impacto significativo en las trayectorias laborales de las cohortes que se incorporaron al sistema entre 2004 y 2013. Por otra parte, las trayectorias laborales de estas cohortes se registran mayormente en el período previo a la recuperación.

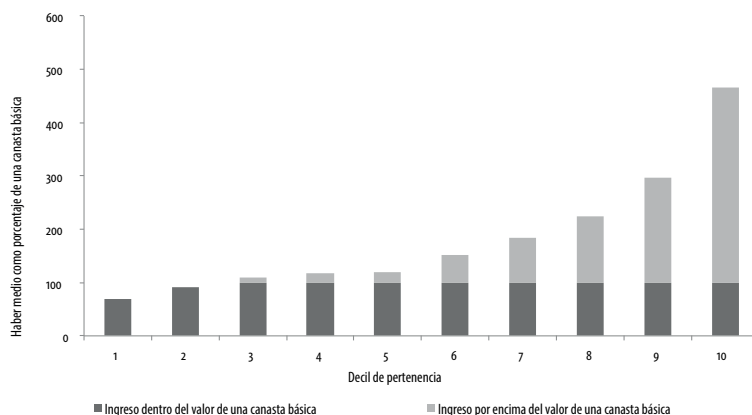
De todos modos, aunque en el estudio del período específico aquí propuesto los indicadores permiten valorar la potencialidad de mecanismos de inclusión no contributivos en contraposición a mecanismos contributivos, sería más complejo distinguir la relevancia de los diferentes factores causales, al constatar eventualmente mejoras de las condiciones de equidad al interior de la seguridad social, en contextos que registren simultáneamente importantes transformaciones del mercado de trabajo y de los mecanismos de acceso y distribución de la previsión social. Así, por ejemplo, en el caso argentino, parte de la reducción de la desigualdad y la concentración del gasto que pueda irse registrando a futuro, ya no solo podrá ser atribuida a las medidas *ad hoc* de inclusión previsional o distorsión de los patrones de beneficios atados a los niveles de ingresos, sino también, progresivamente, a las transformaciones en el mercado de trabajo ocurridas a lo largo de la recuperación poscrisis 2001.

Resultados. Caso argentino

(In)Equidad socioeconómica

Respecto de la *calidad de los haberes*, en 2003 se constataba una baja calidad de las prestaciones de aquellos jubilados pertenecientes a los más bajos estratos. A su vez, podía observarse un alto nivel de estratificación en la medida en que los estratos de mayor ingreso recibían prestaciones de calidad muy superior.

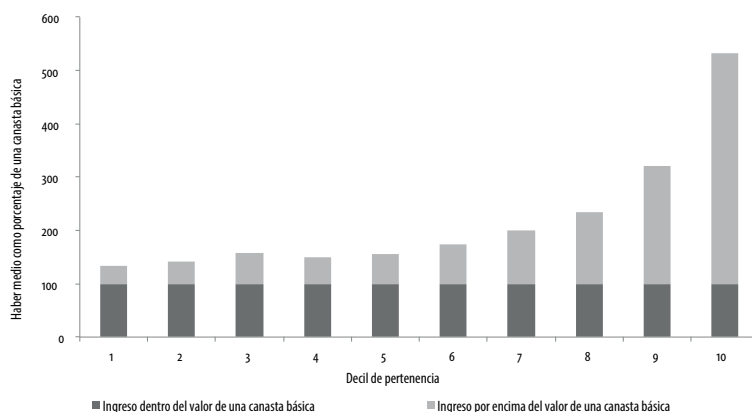
Gráfico 1
Argentina 2003: Calidad de la prestación media de cada decil
(como proporción de una canasta básica para adulto equivalente)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (Indec, 2014)

Nota: Los datos solo representan al total de aglomerados urbanos.

Gráfico 2
Argentina 2013: Calidad de la prestación media de cada decil
(como proporción de una canasta básica para adulto equivalente)



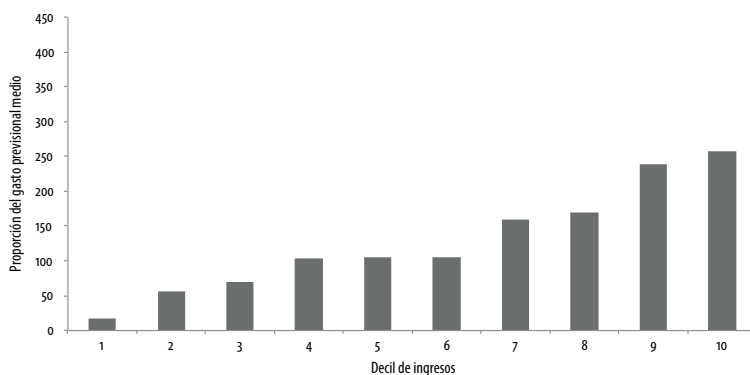
Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (Indec, 2014).

Nota: Los datos solo representan al total de aglomerados urbanos

Fue posible constatar una reducción de la estratificación de la protección entre jubilados, una mejora en la calidad de los haberes mínimos y medios, y una reducción de la inequidad comparando 2003 y 2013. En este sentido, los haberes de los jubilados pertenecientes a deciles de menor ingreso mejoraron en mayor medida que los de los jubilados en los deciles de mayor ingreso.

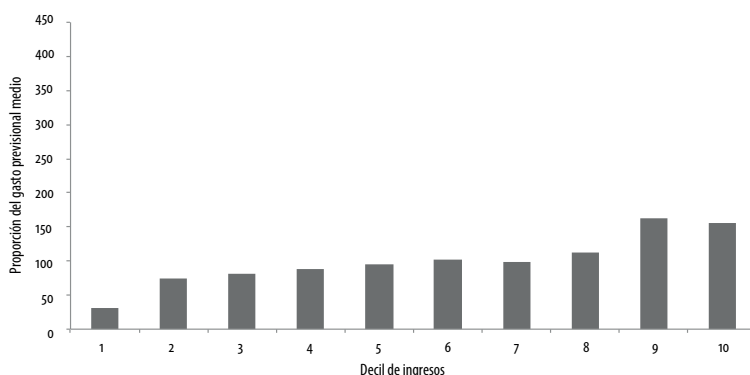
Los procesos de inclusión previsional han sido claves también para explicar una considerable desconcentración del *gasto previsional* en los estratos más ricos.

Gráfico 3
Argentina 2003: Gasto previsional por decil (como proporción del gasto previsional medio)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de EPH (Indec). Nota: Los datos solo representan al total de aglomerados urbanos

Gráfico 4
Argentina 2013: Gasto previsional por decil (como proporción del gasto previsional medio)



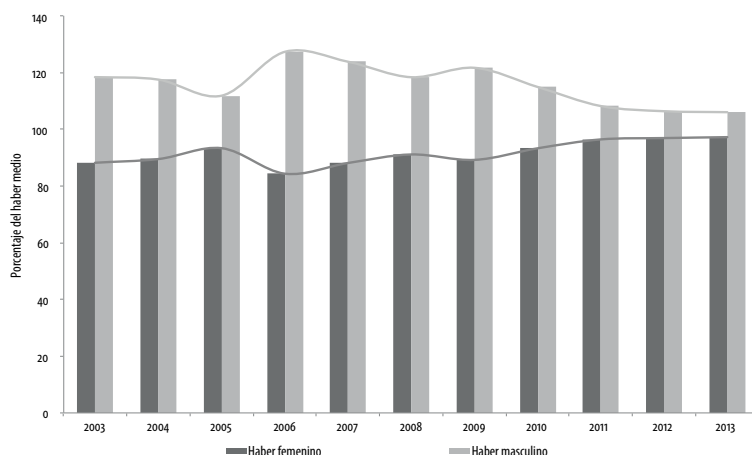
Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de EPH (Indec). Nota: Los datos solo representan al total de aglomerados urbanos

(In)Equidad de género

Otra cuestión relevante en la evaluación de la equidad en los sistemas contributivos, son sus consecuencias en relación con la segmentación de la protección por género. En este sentido, al observar los *haberes jubilatorios medios* de hombres y mujeres, se constata una segmentación en perjuicio de las mujeres que se reduce progresivamente desde el año 2006 por la reducción de la brecha entre los haberes femeninos y masculinos de los primeros 8 deciles. Así, los mecanismos propios de la inclusión previsional y achatamiento de la pirámide tuvieron consecuencias evidentes en la mejora de la equidad de género de la previsión social.

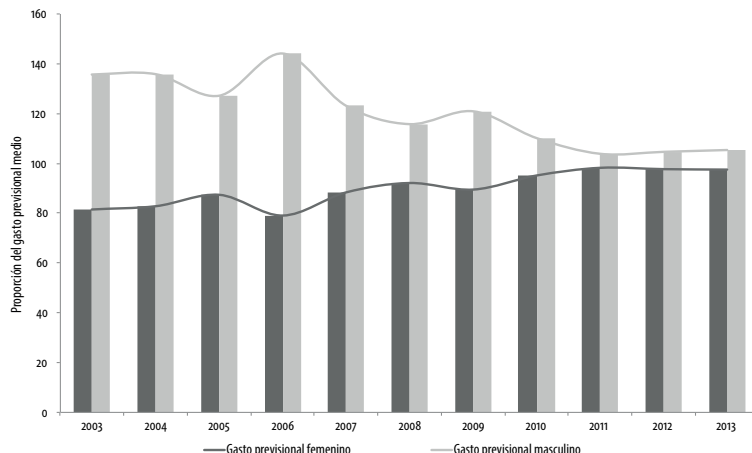
En tanto, al comparar la *concentración del gasto previsional* por género en 2003 y 2013 se observa que la brecha del gasto entre hombres y mujeres prácticamente desaparece en el año 2013, para alcanzar mayores niveles de equidad de género en relación con el gasto previsional por adulto mayor en edad jubilatoria.

Gráfico 5
Argentina 2003-2013. Evolución de haberes jubilatorios medios femenino y masculino
(como porcentaje del haber medio)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de EPH (Indec, 2014). Nota: Los datos solo representan al total de aglomerados urbanos.

Gráfico 6
Argentina 2003-2013. Evolución del gasto previsional por género
(como proporción del gasto previsional medio)



Fuente: elaboración propia a partir de microdatos de EPH (Indec, 2014). Nota: Los datos solo representan al total de aglomerados urbanos

En el caso argentino se observa que cuando interfieren mecanismos no contributivos de acceso y distribución, estos favorecen la desconcentración del gasto en los estratos más ricos, una menor segmentación de género en el gasto y una mejora de la equidad en la medida en que la calidad de las prestaciones de los estratos menos adinerados mejora y las desigualdades entre jubilados se hacen menos pronunciadas, a la vez que se reduce la segmentación de la calidad de protección por razones de género. Así, la introducción de

mecanismos de inclusión no contributivos y el distanciamiento de la norma de «sustitución de ingresos» tiene un impacto favorable especialmente entre los sectores de menores recursos, ya sea por el incremento en la calidad de sus prestaciones, en la reducción de la brecha con otros jubilados, o en la redistribución hacia los estratos menos favorecidos de una mayor parte del gasto previsional. Por otro lado, tales mecanismos han mostrado en Argentina una gran efectividad para alcanzar la equidad de género, especialmente en relación con el gasto previsional por adulto mayor.

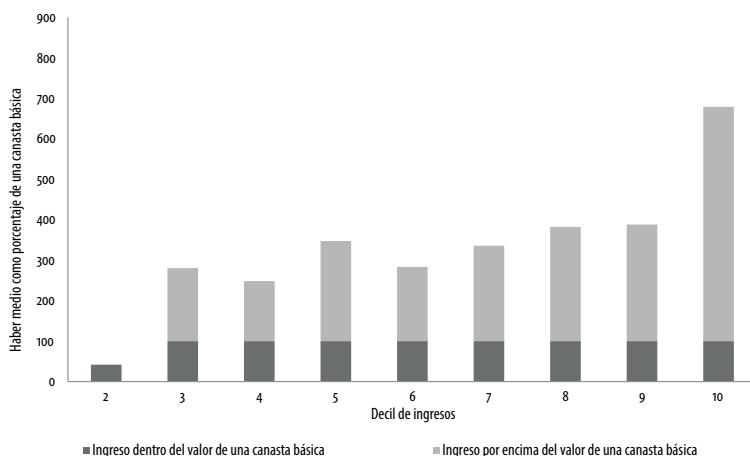
Resultados. Caso paraguayo

(In)Equidad socioeconómica

La *calidad de los haberes* ha mejorado sustancialmente en el decil más rico en 2013 respecto a 2003. En contraposición, los ingresos jubilatorios de adultos mayores pertenecientes a los deciles bajos y medios (3 a 7) perdieron calidad respecto a 2003 y solo cubren un poco más de la canasta básica. Además, si bien en 2013 los adultos mayores del decil más pobre lograban cubrir una canasta básica con sus ingresos jubilatorios, la brecha entre el decil de mayores ingresos y el de menores ingresos se agudizó en 2013 respecto de 2003.

Gráfico 7

Paraguay 2003: Calidad de la prestación media de cada decil (como proporción de una canasta básica)

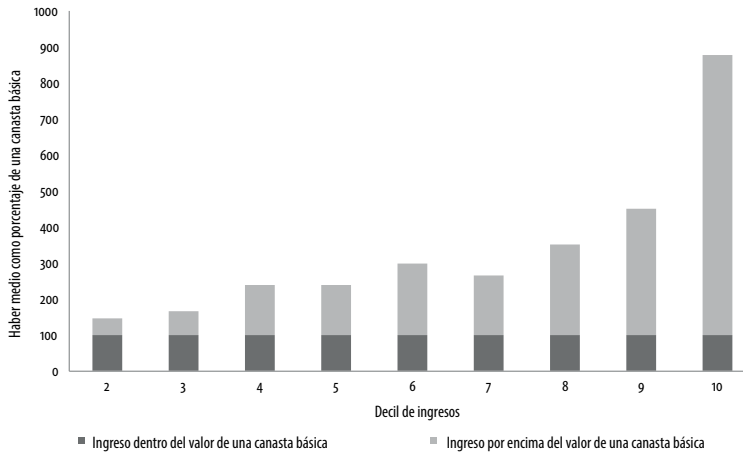


Fuente: elaboración propia a partir de datos de EPH (DGECC)

En comparación con el caso argentino, en Paraguay la calidad de los haberes no ha logrado reducir la estratificación, sino que, por el contrario, ha aumentado la inequidad si se comparan 2003 y 2013.

Gráfico 8

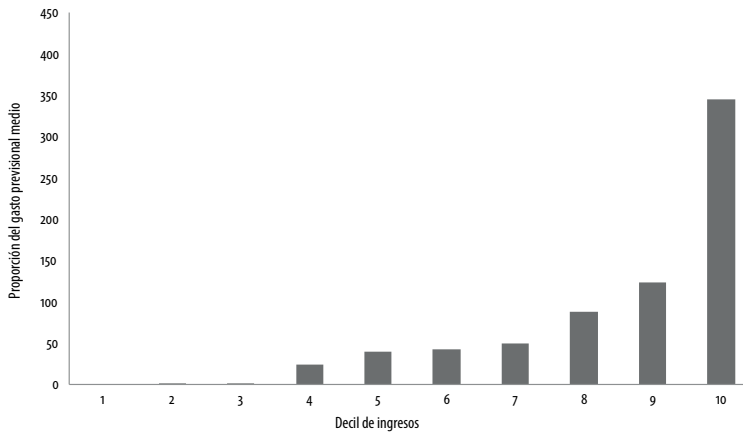
Paraguay 2013: Calidad de la prestación media de cada decil (como proporción de una canasta básica)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EPH (DGEEC)

Gráfico 9

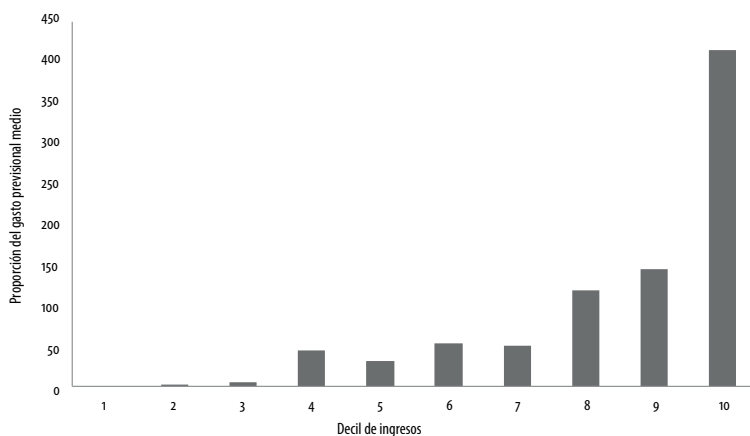
Paraguay 2003: Gasto previsional por decil (como proporción del gasto previsional medio)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EPH (DGEEC)

Por otra parte, como puede observarse gráficamente en los gráficos 9 y 10, la estructura del gasto previsional por decil no ha variado significativamente entre 2003 y 2013, con un perfil de concentración marcadamente *pro-rico* a pesar de registrarse bajos o nulos crecimientos en el decil 5 y 7.

Gráfico 10
Paraguay 2013: Gasto previsual por decil (como proporción del gasto previsual medio)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EPH (DGEEC)

(In)Equidad de género

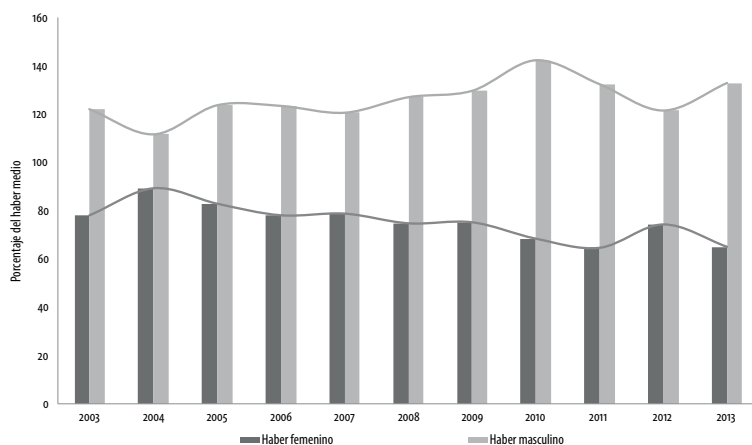
La brecha entre hombres y mujeres en los haberes jubilatorios tiende a incrementarse a lo largo del período, principalmente desde 2010, cuando los haberes masculinos duplicaron los femeninos. Si se tiene en cuenta la similitud de la brecha de haberes y de concentración cabe reconocer que la inequidad de cobertura no profundiza demasiado la brecha ya constatada al comparar los montos de los haberes.

96

Año 9
Número 16

Julio-
diciembre
2015

Gráfico 11
Paraguay 2003-2013. Evolución de los haberes jubilatorios medios femenino y masculino
(como porcentaje del haber medio)

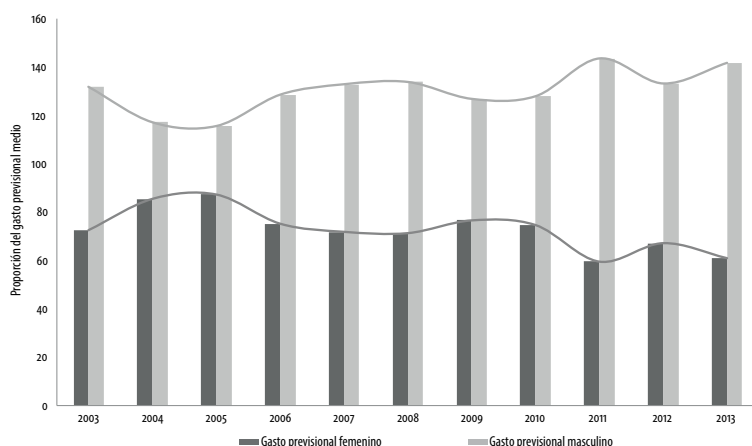


Fuente: elaboración propia a partir de datos de EPH (DGEEC)

El análisis del caso paraguayo muestra un escenario desalentador tanto para las cohortes de adultos mayores actuales como para las venideras, en especial para aquellas en situación de pobreza o en torno a ella. La implementación de la pensión no contributiva

—no captada en este ejercicio— puede paliar la carencia de acceso y las inequidades. No obstante, es necesario avanzar hacia medidas más consolidadas que aseguren impactos como los mostrados en el caso argentino (para aglomerados urbanos), con una importante disminución de las brechas de género y de inequidades entre estratos.

Gráfico 12
Paraguay 2003-2013. Evolución del gasto previsional por género
(como proporción del gasto previsional medio)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de EPH (DGEEC)

Resultados. Caso dominicano

Los datos observados son un reflejo del sistema de reparto existente previo a la implementación de la ley del 2001 y de los primeros años posteriores que siguieron a la puesta en marcha del sistema contributivo. Para poder analizar la evolución de la protección social diferenciada según estratos y género, es necesario contar con información oportuna y sistemática, de la que el país actualmente no dispone, especialmente luego de la implementación del sistema de capitalización individual vigente.

Si se tiene en cuenta la escasa proporción de personas alcanzadas por el sistema de previsión social previo a 2001 y el breve lapso de implementación del nuevo sistema, es de esperar que los casos observados en la medición de 2007 sean poco numerosos, con las dificultades que eso supone para cualquier análisis estadístico basado en una muestra. En efecto, según los datos observados, solo el 6,4 % de los adultos mayores de República Dominicana tiene protección jubilatoria. Por ello, aunque los resultados se exponen para tener al menos un panorama de la situación dominicana, es necesario advertir sobre las limitaciones del valor estadístico de estos datos, basados en datos muestrales de escasa significación al subdividirlos en grupos, como es el caso de los deciles de ingreso.

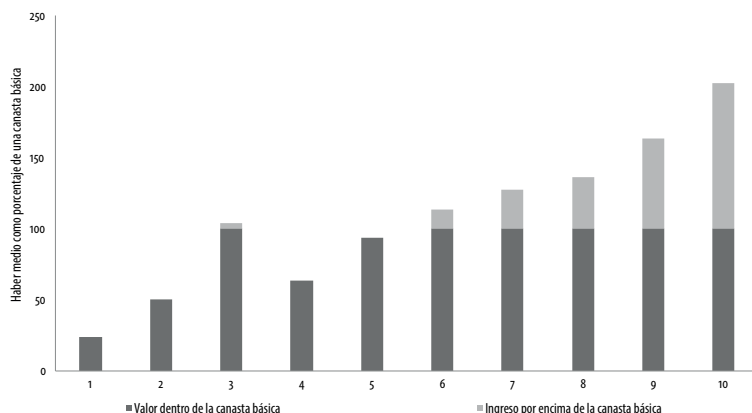
Hechas las advertencias, se exponen en los gráficos 13 al 16 los resultados obtenidos para el año 2007 en República Dominicana.

El análisis general de la calidad de los haberes en República Dominicana evidenció una baja calidad de las prestaciones de las personas jubiladas que pertenecían a los estratos inferiores para el año 2007. Ninguno de los primeros 5 deciles alcanzó a cubrir una canasta básica con su haber previsional. Se presenta además un claro patrón de estratificación de

la calidad por nivel socioeconómico, al observarse prestaciones de calidad superiores en los deciles más altos. Al comparar el decil más alto con el más bajo se observa una brecha significativa en la calidad de las prestaciones y un patrón ascendente a medida que mejora el nivel socioeconómico, lo que constituye una muestra evidente de inequidad social.

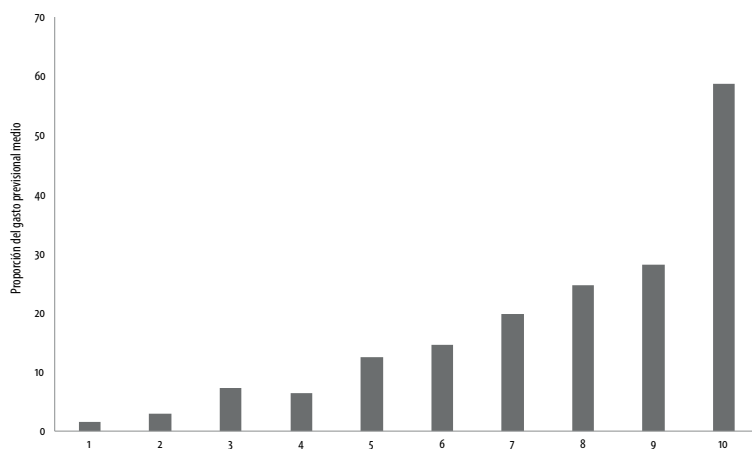
El patrón de inequidad por nivel socioeconómico es aún más evidente si se observa el gasto previsional por decil de ingresos.

Gráfico 13
República Dominicana 2007: Calidad de la prestación media de cada decil
(como proporción de una canasta básica para adulto equivalente)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2007 (ONE, 2012a)

Gráfico 14
República Dominicana 2007: Gasto previsional por decil (como proporción del gasto previsional medio)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2007 (ONE, 2012a)

El análisis de género muestra claramente un patrón diferenciado que desfavorece notablemente a las mujeres mayores jubiladas que perciben pensión con respecto a los

hombres. Esto es probablemente reflejo de una percepción inferior de ingresos laborales de las mujeres en comparación con los hombres durante el transcurso de su vida productiva.

Por su parte, el indicador *Gasto previsional* muestra una brecha de género aún más profunda, debido a las diferencias de cobertura en la protección, caracterizadas por una mayor cantidad de adultos mayores mujeres sin acceso a la protección.

La constatación de esta inequidad por género adquiere vital importancia desde la mirada de la universalidad, por cuanto es sabido que las mujeres pasan mayores períodos fuera del mercado laboral o realizan labores no remuneradas, generalmente supeditadas a la esfera doméstica y al cuidado, y, por tanto, con menores posibilidades de acceder a mecanismos de protección.

Gráfico 15
República Dominicana 2007: Haber jubilatorio medio
femenino y masculino
(como porcentaje del haber medio)

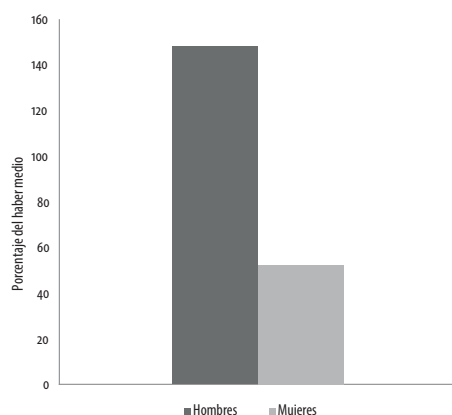
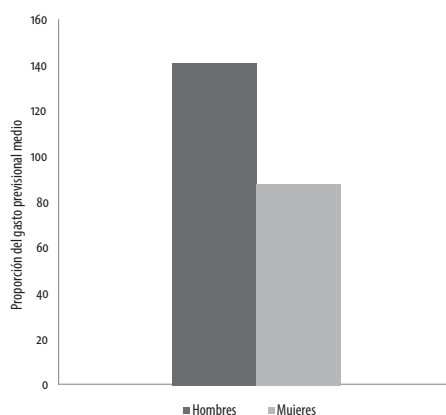


Gráfico 16
República Dominicana 2007: Gasto previsional por género
(como proporción del gasto previsional medio)



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2007 (ONE, 2012a)

El escenario evidenciado por la única medición con la que cuenta República Dominicana para analizar la situación es, como mínimo, sombrío.

Reflexiones preliminares

Tanto los casos de Paraguay y República Dominicana como el de Argentina en 2003 corresponden a sistemas previsionales de tipo contributivo. Más allá de las particularidades de cada caso, al observar los indicadores de equidad se observan similares patrones distributivos *pro-rico* respecto a la calidad de la protección y a la concentración del gasto, así como una significativa brecha de género en perjuicio de las mujeres. Se observa de este modo cómo, en efecto, los mecanismos contributivos de acceso y distribución de la protección reproducen la exclusión y desigualdad de los mercados laborales en los países considerados.

En el caso de la inequidad socioeconómica, el sistema alimenta la paradoja de dedicar menos recursos y proporcionar una protección de menor calidad a quienes más lo necesitarían, por pertenecer a la escala de ingresos más baja de la sociedad. Proteger en mayor

medida y con mayor calidad a quienes más tiempo han logrado permanecer en el mercado formal y a quienes han tenido más altas remuneraciones deviene, consecuentemente, un modelo sistemático de inequidad socioeconómica para la protección de la vejez. En el caso del género, es evidente la importancia de la menor participación económica femenina y de sus menores remuneraciones relativas para comprender ya no solo las diferencias de cobertura frecuentemente señaladas, sino una protección de mucho menor calidad que, sumada al menor acceso, resulta en un gasto significativamente inferior al que se destina por cada hombre en la protección social. Es que cuando el monto de las prestaciones depende de los niveles de remuneración, y también de la cantidad de años de aportes, es esperable que resulten perjudicados quienes reciben remuneraciones más bajas, participan del mercado laboral de manera intermitente o trabajan toda su vida fuera de él. En suma, los mecanismos contributivos resultan contundentemente ineficaces para garantizar la protección previsional de las mujeres en sociedades en las que la división sexual del trabajo les asigna trabajo no remunerado y, por tanto, no protegido. Además, la calidad de la protección resulta también fuertemente segmentada, constatándose un grave problema de equidad de género en la protección de la vejez. En suma, las brechas salariales entre trabajadores, la incidencia de la informalidad y las brechas de participación por género en el trabajo mercantil se reflejarán en un patrón distributivo sumamente inequitativo, tanto en sistemas consolidados como incipientes.

En cambio, al observar la evolución de los indicadores en Argentina, a medida que se vuelven observables los efectos de la inclusión previsional y la homogenización de la calidad de protección, se aprecia una significativa transformación de los indicadores en favor de una mayor equidad, no solo en términos socioeconómicos sino especialmente de género. La evidente relación entre la transformación de los indicadores en Argentina y el contexto en el que se produce, caracterizado por la masiva inclusión de adultos mayores sin una historia contributiva completa y por la modificación de la estructura distributiva al interior de la protección, lleva a reconocer el potencial que los mecanismos de acceso y distribución previsional distanciados del esquema contributivo pueden tener para reducir la inequidad de la protección social de la vejez, evitando que esta reproduzca los problemas de exclusión y desigualdad que, por medio del mercado de trabajo, han ido acumulando las cohortes de adultos mayores.

100

Año 9
Número 16Julio-
diciembre
2015

Conclusiones

Con el objetivo de analizar en tres países de la región la capacidad de sus sistemas previsionales para proporcionar protección inclusiva y equitativa en la vejez, se propuso en este artículo una metodología que permite reconocer las brechas de calidad de la protección, así como la tendencia a la concentración del gasto previsional, por género y nivel socioeconómico. Por su parte, el período de análisis elegido en el caso particular de Argentina permitió poner en perspectiva la relación entre los hallazgos encontrados respecto a la equidad de la previsión social y los mecanismos instrumentados por cada sistema de acceso y distribución de beneficios previsionales.

Si bien en los tres países, aunque con distintos niveles de consolidación, existen sistemas de previsión social centrados en el acceso contributivo (es decir, condicionado a cotizaciones) y con niveles de beneficios diferenciales de acuerdo a «tasas de reemplazo» de los ingresos laborales, en Argentina el sistema ha introducido mecanismos de inclusión

que permitieron a adultos mayores sin una historia de aportes completa (o sin una historia de aportes en absoluto) acceder a una jubilación no asistencial ni focalizada, en la medida en que no dependía de la comprobación de medios. De este modo, aunque las medidas no vinieron de la mano de una reforma del sistema, sino que constituyeron prácticas coyunturales sin garantía de perdurabilidad en el tiempo, la observación de su impacto sobre los indicadores de equidad de la previsión permite reconocer las potencialidades que puede tener el replanteo de los mecanismos contributivos de acceso y distribución de los sistemas de previsión social, en relación con los objetivos de protección universal y equitativa de la vejez. Así, en Argentina se reconocen claramente dos perfiles diferenciados en relación con la equidad, según predominen los mecanismos convencionales de acceso y distribución contributivos —como ocurre en 2003—, o se hayan expandido los mecanismos de inclusión propios del plan de inclusión previsional —como ocurre progresivamente a partir de 2005—. Este contraste sirve como primer parámetro para ponderar la importancia de tales mecanismos para avanzar en el objetivo de una previsión social equitativa. Luego, los resultados en República Dominicana y Paraguay confirman por contraposición la importancia de tales mecanismos, en la medida en que se asemejan a la coyuntura argentina previa a los mecanismos de inclusión, incluso con un perfil más pronunciadamente inequitativo.

En definitiva, a la luz de los resultados puede aseverarse que los sistemas previsionales basados en mecanismos contributivos de acceso y distribución de beneficios tienden a reproducir las inequidades distributivas existentes (y benefician en mayor medida a los adultos mayores que forman parte de los hogares de mayores ingresos per cápita), así como una pronunciada segmentación de género, algo que puede revertirse mediante la incorporación en el sistema previsional de lógicas distributivas distanciadas de los criterios típicos de sustitución de ingresos. En este sentido, en Argentina se han observado grandes mejoras en la equidad de la previsión social que revelan las grandes potencialidades que tienen para mejorar la equidad, la implementación de medidas universalistas de acceso a la protección así como de mecanismos distributivos distanciados del paradigma contributivo. De todos modos, se trata de logros sujetos a medidas de coyuntura y no a un cambio estructural en las condiciones del sistema y en los criterios de distribución diferenciada de beneficios. Queda aún pendiente, por tanto, el debate sobre la relevancia de la equidad en el diseño del sistema público de protección social de la vejez, para el cual la experiencia del plan de inclusión previsional puede constituir un excelente precedente.

Por su parte, los resultados de Paraguay y República Dominicana revelan un panorama sombrío respecto a la calidad y equidad de sus sistemas de previsión social. La situación es particularmente preocupante, ya que en países de transición demográfica plena —como lo son Dominicana y Paraguay—, es posible prever un agravamiento de la situación frente a las proyecciones de población para el año 2050 (CEPAL, 2012). Si bien los crecimientos totales de población de estos países en los próximos 35 años serán moderados, entre 2015 y 2050 los mayores de 60 años se multiplicarán por 2,82 en República Dominicana y por 3,04 en Paraguay, mientras que en Argentina su incremento será por 1,94, estos cambios modificarán el índice de apoyo potencial a los padres, definido como la relación entre los mayores de 80 años y sus potenciales cuidadores (la población de 50 a 64 años). Este índice pasará en Argentina de 0,198 a 0,298; en República Dominicana de 0,129 a 0,286, y en Paraguay de 0,111 a 0,197. Como puede apreciarse en las cifras, la aceleración del proceso es más intensa en Dominicana y Paraguay que en Argentina. Los drásticos cambios en las

María Sol T.
Minoldo

Claudina
Zavattiero

Enrique
Peláez

Jafmary Félix

cifras de este índice ponen en dificultades al modelo de solución familiar de los temas de cuidado y sostén económico de los mayores. Así, la crecientemente desfavorable relación entre demandantes de cuidado y potenciales cuidadores, sumada a la persistencia de altos índices de informalidad en el mercado de trabajo y sistemas de previsión social excluyentes e inequitativos, hacen que el acelerado envejecimiento pueda significar la expansión de graves problemas de vulnerabilidad e inequidad social. Por todo esto, no puede menos que concluirse que es urgente e indispensable la revisión de los sistemas previsionales de la región, con una activa intervención del Estado en el problema de acceso al derecho de la seguridad económica de los mayores.

Referencias bibliográficas

- ABRAMOVICH, V. (2006), «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo», en *Revista de la CEPAL*, (88), pp. 35-50, Santiago de Chile.
- y PAUTASSI, L. (2009), «El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales», en ABRAMOVICH, V. y PAUTASSI, L. (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires: Editores del Puerto.
- ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP) (2015), *Biblioteca electrónica*, en: <http://biblioteca.afip.gob.ar/estaticos/cuadrosLegislativos/seguridad_social_coeficientes_y_montos_al18112004.aspx>, acceso: 20/6/2015.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) (2015), *Asignaciones ANSES*, en <<http://asignacionesanses.com.ar/aumento-jubilaciones.html>>, acceso: 20/6/2015.
- ALAIMO, V. y TAPIA TRONCOSO, W. (2014), *Perspectivas del mercado de trabajo y las pensiones en Paraguay: Desafíos y propuestas*. Inter-American Development Bank, en <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6860/Perspectivas_del_mercado_de_trabajo_y_las_pensiones_en_Paraguay.PDF?sequence=1>, acceso: 20/6/2015.
- ALONSO, G. V. y DI COSTA, V. (2012), «Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2010», en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 18 (29), pp. 113-138, Buenos Aires: Asociación de Administradores Gubernamentales.
- ARANDA, H. R. (2014), «La seguridad social en el Paraguay: avances y perspectivas», en *OISS: Estudios sobre seguridad social 60 años de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social*, en <http://www.oiss.org/IMG/pdf/Libro_OISS_60_aniversario_web.pdf>, acceso: 20/6/2015.
- ATTALI, J. et al. (2010), *República Dominicana 2010-2020. Informe de la Comisión Internacional para el Desarrollo Estratégico de la República Dominicana*. Editora Corripio, en <<http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/libros/informe-attali.pdf>>, acceso: 20/6/2015.
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA (BCRD) (2015), *Base de datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) 2008-2014*, en <http://www.bancentral.gov.do:8080/cgi-bin/RpWebEngine.exe/PortalAction?&MODE=MAIN&BASE=ENFT_NMM&MAIN=WebServerMain.inl>, acceso: 20/6/2015.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) y BANCO MUNDIAL (BM) (2015), «Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe», en <http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe_o.pdf>, acceso: 20/6/2015.
- BECCARIA, L. y MAURIZIO, R. (2014), «Hacia la protección social universal en América Latina: Una contribución al debate actual», en *Problemas del desarrollo*, 45 (177), pp. 37-58.

- BERTRANOU, F. (2006), *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*, Santiago de Chile: OIT.
- CETRÁNGOLO, O.; GRUSHKA, C. y CASANOVA, L. (2012), «Más allá de la privatización y la reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad», en *Desarrollo Económico*, 52 (205).
- BERTRANOU, F.; SOLORIO, C. y VAN GINNEKEN, W. (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT.
- BOSSIO, D. (2014), «Creación del sistema integrado previsional argentino», en OISS: *Estudios sobre seguridad social 60 años de la Organización Iberoamericana de la seguridad social*, en <http://www.oiss.org/IMG/pdf/Libro_OISS_60_aniversario_web.pdf>, acceso: 20/6/2015.
- CALABRIA, A. y ROTTENSCHWEILER, S. (2015), «Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: estudio del aumento de la cobertura», en *University Library of Munich*, (64017), Alemania, en <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/64017/1/MPRA_paper_64017.pdf>, acceso: 20/6/2015.
- CECCHINI, S. y MARTÍNEZ, R. (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile: CEPAL, en <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/42797/Libro-proteccion-social-ALC-CEPAL-2011.pdf>>, acceso: 20/6/2015.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile: Alfaguara.
- y ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2007), «Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades», en *Síntesis de la segunda Conferencia Regional sobre Envejecimiento*, Brasilia: CEPAL-ONU.
- (2010), «La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir», en *Período de sesiones de la CEPAL*, Brasilia: CEPAL-ONU.
- CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO (CIPPEC) (2008), *Las políticas fiscales en la Argentina: un complejo camino hacia la equidad y la eficiencia*. Buenos Aires: CIPPEC.
- DANANI, C. (2012), «Procesos de reformas y configuración de un nuevo régimen de política social: el trabajo, la seguridad social y los planes sociales en Argentina», en *Revista Ciencias Sociales*, (135-136), número especial, pp. 59-72.
- y BECCARIA, A. (2011), «La (contra) reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección», en DANANI, C. y HINTZE, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE PENSIONES (FIAP) (2011), *Programas de pensiones no contributivas en países FIAP, Parte I: América Latina*, Santiago de Chile, en <http://www.fiap.cl/prontus_fiap/site/artic/20110508/asocfile/20110508205321/src_pensiones_no_contributivas_en_paises_fiap__parte_i_latam__vers__08_05_11_.pdf>, acceso: 20/6/2015.
- GRUSHKA, C. (2014), «Evaluación y perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino», en DANANI, C. y HINTZE, S. (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II) problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

- HOPENHAYN, M. (2007), «Cohesión social. una perspectiva en proceso de elaboración», en SOJO, A. y UTHOFF, A. (eds), *Cohesión social en América Latina y el Caribe. Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Colección Documento de Proyecto, Santiago de Chile: CEPAL, en <<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/28198/P28198.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xslt>>, acceso: 20/6/2015.
- HUENCHUAN, S. y MORLACHETTI, A. (2006), «Análisis de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos de las personas mayores», en *Notas de población*, (81), pp. 50-51, Santiago de Chile: CEPAL.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (Indec) (2014), *Microdatos de la EPH*. Argentina, en <<http://www.indec.gob.ar/bases-de-datos.asp>>, acceso: 20/6/2015.
- LAMAS, M. (2000), «Diferencias de sexo, género y diferencia sexual», en *Cuicuilco*, 7 (18), pp. 1-24, Ciudad de México: ENAH.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO (MEPYD) (2014), *Sistema de indicadores sociales de República Dominicana (sisdom)*, República Dominicana: Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (UAAES), en <<http://economia.gob.do/mepyd/wp-content/uploads/archivos/uaaes/sisdom/2014/SISDOM%202014.%20Volumen%20II%20.pdf>>, acceso: 20/6/2015.
- MINISTERIO DE HACIENDA (2015), «Gasto en Pensiones y Jubilaciones del año 2010», información proporcionada por correspondencia electrónica a través de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones en respuesta a solicitud particular de información.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTESS) (2015a), *Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE)*, en <http://www.trabajo.gob.ar/downloads/seguridadSoc/INF_RIPE.pdf>, acceso: 20/6/2015.
- (2015b), *Boletín de Estadísticas Laborales*, en <<http://trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/index.asp>>, acceso: 20/6/2015.
- MOLINA, C. G. (1998), *Modelo de protección para pobres. Alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región*. Borrador, en <www.ciesu.org.uy/universalismo/molina.pdf>, acceso: 20/6/2015.
- (ed.) (2006), *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Ciudad de México: BID-Planeta.
- NEFFA, J. C. (2003), *El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*, en <http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T1o_Docu4_Eltrabajohumano_Neffa.pdf>, acceso: 20/6/2015.
- OBSERVATORIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2011), *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad*, en <<http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/An%C3%A1lisis%20de%20la%20Cobertura%20del%20SIPA.pdf>>, acceso: 20/6/2015.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2003), *Evaluación actuarial del régimen de jubilaciones y pensiones administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS) de la República del Paraguay. Proyecciones 2000-2050*, Santiago de Chile: OIT, en <http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/Paraguay_evaluac_actuarial_proyec.pdf>, acceso: 20/6/2015.
- (2006), *Panorama Laboral 2006*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_186248.pdf>, acceso: 20/6/2015.
- (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires: OIT.

- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2012), *Panorama Laboral 2012*, Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_195884.pdf>, acceso: 20/6/2015.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA (ONE) (2012a), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2007*, Santo Domingo: ONE.
- (2012b), *Metodología para el cálculo de la medición oficial de la pobreza monetaria en la República Dominicana*, Santo Domingo: ONE.
- (2015), *Estimaciones y proyecciones de la población total por año calendario, según sexo y grupos quinquenales de edad, 2000-2030*, Santo Domingo: ONE, en <<http://one.gob.do/Estadisticas/173/poblacion-estimada-y-proyectada>>, acceso: 20/6/2015.
- ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS) (2012), *La situación de los adultos mayores en la comunidad iberoamericana*, en <<http://www.oiss.org/ioiss/>>, acceso: 20/6/2015.
- REPÚBLICA DEL PARAGUAY, CONGRESO DE LA REPÚBLICA (2009), *Ley n.º 3.728/2009 Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza*, Asunción: Congreso de la República.
- ROBLES, C. (2009), *América Latina y la protección social. Avances y desafíos para su consolidación*. Documento preparado para Taller de expertos Protección social, pobreza y enfoque de derechos, Vínculos y tensiones, CEPAL y GTZ, en <www.eclac.cl/ddes/noticias/paginas/7/37567/SesionConsolidProtSoc.pdf>, acceso: 20/6/2015.
- ROFMAN, R.; FAJNZYLBER, E. y HERRERA, G. (2010), «Reformando las reformas previsionales: en la Argentina y Chile», en *Revista de la CEPAL*, (101), pp. 85-109.
- (2014), *Base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2013*. Paraguay, en <http://www.dgeec.gov.py/microdatos_EPH/>, acceso: 20/6/2015.
- SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES (SIPEN) (2015), *Estadísticas previsionales: afiliados, cotizantes y pensiones*, República Dominicana, en <<http://www.sipen.gov.do/index.php/estadisticas/estadistica-previsional>>, acceso: 20/6/2015.
- TOKMAN, V. (2004), *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina, 40 años de búsqueda*, Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- WELLER, J. (2014), «Aspectos de la evolución reciente de los mercados laborales de América Latina y el Caribe», en *Revista de la CEPAL*, (114), pp. 7-29, en <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37434/RVE114Weller_es.pdf?sequence=1>, acceso: 20/6/2015.

Apéndice metodológico

A continuación se proporcionan algunas aclaraciones acerca de los conceptos utilizados y las unidades de análisis.

Por *mecanismos contributivos* de acceso y distribución de la protección se entienden las condiciones de acceso a la protección basadas en el cumplimiento de una determinada cantidad de años de cotizaciones y aquellos criterios de diferenciación en el monto de las prestaciones asociados al salario laboral de la vida activa o al monto de los aportes acumulados (es decir, una tasa de reemplazo o una relación actuarial).

Por su parte, la *calidad de la protección* es definida aquí como su capacidad para satisfacer necesidades y se utiliza la metodología de Danani y Beccaria (2011), que considera ingresos de referencia para evaluar la calidad de los haberes jubilatorios en función del valor de canastas básicas de consumo. En cada país se establecerá el ingreso de acuerdo a una canasta básica para un individuo de referencia:

- En Argentina la línea de pobreza constituye un ingreso de referencia diferente según la edad y el género, de acuerdo a diferentes necesidades calóricas estipuladas en cada caso. En este estudio se tomará en cuenta como línea de pobreza el ingreso estipulado para un adulto varón equivalente.²⁴ Si bien la canasta de consumo estimada para un adulto mayor es en realidad levemente menor que la aquí considerada como ingreso de referencia, se considera necesario compensar la falta de consideración que dicha canasta tiene de gastos particulares que suelen conllevar los problemas de salud propios de la tercera y cuarta edad.²⁵ De todos modos, se aclara que aun así podría resultar una canasta insuficiente en caso de que existieran personas a cargo del adulto mayor, pero se utilizará

24 *Consideraciones en torno al ingreso de referencia de calidad en Argentina:* La utilización de la canasta básica supone un problema debido a la falta de legitimidad de los índices de precios publicados por Indec a partir del año 2007. Tal como advierte Danani, desde 2007 el Indec «está siendo sometido a una acción de “intervención política” que está ocasionando una pérdida —a esta altura, irreparable— de orden informativo pero, sobre todo, político-institucional» (2012: 68). A modo de ejemplo, mientras que en 2011 la Canasta Básica Total (CBT) según el Indec era de \$ 448 para un adulto equivalente, la organización disidente ATE-Indec calculaba, sobre la base del índice de precios de la provincia de Santa Fe, que el valor más próximo a la realidad para la CBT de 2011 era de \$ 1373. Si bien la legitimidad de la canasta alternativa basada en los datos del Instituto Provincial de Estadísticas de Santa Fe no es en absoluto concluyente, la abismal diferencia entre ambas canastas alerta sobre la gravedad de la subestimación que la CBT del Indec podría estar suponiendo. Por ello, la CBT tradicionalmente calculada por el Indec en función de precios de Gran Buenos Aires no constituye una referencia confiable para cotejar la calidad de los haberes previsionales con posterioridad a 2006. Como alternativa, en este artículo se propone un ingreso de referencia, a partir de 2007, construido por la actualización de la canasta básica de 2006 en función de la variación del RIPTe (Remuneraciones Imponibles Promedios de los Trabajadores Estables), según los datos publicados por la Secretaría de Seguridad Social. La elección se hace teniendo en cuenta que la variación del RIPTe es una de las variables que componen la fórmula de actualización de haberes jubilatorios desde la existencia de la movilidad previsional en 2007. Así, se asume que una canasta básica cuya legitimidad no se discute, como es el caso de la canasta de 2006, puede ser adecuada por la variación del RIPTe, en consistencia con el criterio de actualización de jubilaciones que, dicho sea de paso, cuenta con amplio consenso social y político. De este modo, hasta 2006 se utilizará la CBT publicada por el Indec y a partir de 2007 una CBT actualizada por el RIPTe que se denominará CBTR.

25 La composición de la «canasta» [básica] que se tome como referencia es un asunto problemático para un estudio sobre adultos mayores. Ello ocurre porque el modo en que se definen «los adultos equivalentes» para los diferentes grupos etarios da cuenta estrictamente de pautas nutricionales y no del conjunto de la estructura de consumo de los hogares. Así, el valor del «adulto mayor» es inferior al del «adulto equivalente», pues es calculado sobre un consumo calórico menor, que ignora el consumo de hecho que los adultos mayores presentan en servicios, medicamentos, etcétera (Danani y Becaria, 2011: 116)

el ingreso como referencia para poder evaluar, antes que nada, las brechas de calidad entre los grupos.

- Por su parte, en Paraguay la línea de pobreza no se diferencia por la edad o el género del individuo sino por zona geográfica. En su caso, se utilizará una línea de pobreza unificada para todo el país, obtenida como promedio de las tres diferentes líneas de pobreza de cada región geográfica (ponderando el peso de cada región en la obtención del promedio).
- En República Dominicana, la línea de pobreza, al igual que en Paraguay, no se diferencia por género ni por edad sino por la zona de residencia, ya sea urbana o rural. Para fines de comparación en este estudio se utilizará la línea de pobreza nacional calculada para el año 2007, según la metodología oficial del país expuesta en el documento *Metodología para el cálculo de la medición oficial de la pobreza monetaria en República Dominicana* (ONE, 2012b).

El indicador de *Concentración del gasto previsional* está íntimamente ligado al índice de concentración del gasto (Cg) que mide el grado de concentración de gasto público en los diferentes quintiles y permite determinar un perfil *pro-rico* o *pro-pobre* (CIPPEC, 2008). Este indicador resulta especialmente pertinente al interés de evaluar la equidad: su análisis permite reconocer la progresividad o regresividad del gasto público, consistiendo la progresividad en la concentración de un mayor gasto en los deciles de menores ingresos, con tendencia a neutralizar las diferencias de ingresos constatadas antes de la política social (en este caso, de la distribución de los beneficios previsionales). En el presente análisis, dado que no hay igual cantidad de adultos mayores en todos los deciles de ingreso, se calculará el gasto medio per cápita para poder comparar entre sí los niveles de gasto de los diferentes deciles. Por esa razón, aunque los índices de concentración suelen presentarse gráficamente como curvas o áreas, aquí se presentarán barras por tratarse de medidas de gasto per cápita, y no de gasto total del decil.

La variable *nivel socioeconómico* es determinada operacionalmente por deciles de ingreso per cápita familiar (es decir, un ingreso per cápita obtenido como promedio de los ingresos totales del hogar). Eso permite identificar el nivel socioeconómico en función de los ingresos del hogar (ponderados por su cantidad de integrantes) y evita la superposición de los ingresos jubilatorios como determinante de la variable y a la vez objeto de medición del indicador.

En términos operativos, *equidad/inequidad* es interpretada en relación con las brechas que los valores del indicador tienen entre los grupos que componen cada variable. Cuanto mayor sea la brecha constatada, mayor se considerará la inequidad, en tanto que una calidad homogénea y un gasto previsional equivalente entre los distintos grupos será considerado un escenario ideal de equidad, en la medida en que supondría que la protección se rija por el principio que anula las ventajas y desventajas de trayectoria entre los adultos mayores.

Fuentes de datos utilizadas

En Argentina, los indicadores se calculan sobre microdatos de la EPH,²⁶ a pesar de que los resultados solo representen aglomerados urbanos, es la base de datos adecuada para realizar las desagregaciones propuestas de los datos y su observación en series históricas de varios años. En Paraguay, la fuente empleada será también la EPH,²⁷ ya que tiene representatividad nacional, además de urbana-rural. En República Dominicana, la fuente utilizada para la única medición que fue posible obtener es la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos,²⁸ con representatividad nacional, urbano-rural, y regional. En todos los casos, las encuestas de hogares proporcionan información acerca de los ingresos económicos de los individuos de cada hogar, sus edades, su género y los montos de sus ingresos jubilatorios, y permiten construir plenamente los indicadores propuestos en este documento.

26 Desde 2003, la EPH realiza medición continua con periodicidad trimestral (Indec, 2014).

27 La encuesta realiza mediciones de corte transversal con periodicidad anual.

28 Corresponde a una medición puntual sin periodicidad.

Período de análisis

Se utilizarán las bases correspondientes a mediciones dentro del período 2003-2013.

- En Argentina, el período 2003-2013 permite contrastar las implicancias para la equidad de mecanismos contributivos que primaban hasta 2003, con las de la implementación de mecanismos no contributivos en el marco del plan de inclusión previsional o moratoria previsional argentina.
- En el caso de Paraguay, si bien no se registraron importantes cambios en el sistema en el período de análisis, la comparación busca principalmente constatar los rasgos inequitativos, tanto por género como por nivel socioeconómico, que caracterizan a un sistema de seguridad social predominantemente contributivo. De este modo, su observación puede aportar un panorama de la profundidad de los problemas de equidad en otros casos de la región. El período de análisis se elige, en este caso, solo como acompañamiento de las observaciones en Argentina. De este modo, la comparación podría permitir a su vez reforzar la evidencia en relación con que la evolución de los indicadores argentinos de equidad entre adultos mayores tiene que ver ante todo con las consecuencias específicamente atribuibles a los mecanismos universalistas y no contributivos implementados en ese país.
- En República Dominicana solo es posible realizar un análisis puntual para el año 2007. Por tanto, su observación no permitirá conocer la evolución de los indicadores en el tiempo. Sin embargo, se decidió incluir esta única medición por dos motivos: primero, para dar una idea de la situación del momento y segundo, para llamar la atención de la necesidad de contar con información que permita evaluar las consecuencias de la implementación del régimen contributivo en la población estudiada, tanto con respecto a los mecanismos previos a la nueva ley como su evolución a través del tiempo.

Edad jubilatoria: En Argentina, 60 años o más para las mujeres, y 65 años o más para los hombres. En Paraguay y República Dominicana, 60 años o más.

Haber jubilatorio: se refiere al ingreso percibido en concepto de jubilación o pensión por personas inactivas jubiladas o pensionadas, en 'edad jubilatoria'.